

692
Zej.

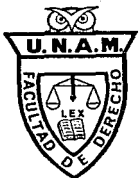


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LOS FINES DEL ESTADO Y LA
PLANEACION ECONOMICA
EN MEXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FELIPE BERNARDO OROZCO MOLINA



MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

LOS FINES DEL ESTADO Y LA PLANEACION ECONOMICA EN MEXICO

INDICE:	PAG.
Introducción.	1
1. Consideraciones Generales sobre el Estado	4
1.1 Conceptos y Elementos que configuran al Estado	4
1.2 Funciones y Actividades del Estado	14
2. Los Fines del Estado	30
2.1 Fines Etico-Jurídicos del Estado	52
2.2 Fines Etico-Administrativos del Estado	56
2.3 Fines-Sociales del Estado	59
2.4 Fines Etico-Económico del Estado	64
3. La Planeación como Herramienta de Orientación de la Economía.	83
3.1 Concepto y Elementos de la Planeación	83
3.2 Objetivos de la Planeación	88
3.3 Requerimientos de la Planeación	90
3.4 Preparación de Planes	94
4. La Rectoría Económica del Estado Mexicano	101
4.1 El Estado y la Orientación de la Economía.	101
4.2 Atribuciones en Materia Económica del Estado Mexicano	104
5. La Planeación Económica en el Estado Mexicano	132
5.1 Bases Jurídicas de la Planeación	132
5.2 Bases Administrativas de la Planeación	141
5.3 Reseña Histórica de la Planeación en México.	145
Conclusiones	155
Bibliografía	159

INDICE DE GRAFICAS

GRAFICA No.	PAG.
1. Elementos del Estado	24
2. Fines, Atribuciones, Funciones, Actividades y Actos del Estado	25
3. Doctrinas de los Fines del Estado	67
4. Doctrinas de los Fines del Estado	68-70
5. Ubicación Doctrinaria de los Fines del Estado que se proponen	71
6. Composición Estructural de los Fines Axiológicos y Deontológicos del Estado	72
7. Estructura Jerárquica de los Fines Etico-Jurídicos del Estado	73
8. Estructura Jerárquica de los Fines Etico-Administrativos del Estado	74
9. Estructura Jerárquica de los Fines Etico-Social del Estado	75
10. Estructura Jerárquica de los Fines Etico-Económicos del Estado	76
11. Integración de la Planificación de Largo, Mediano y Corto Plazo con el Presupuesto por Programas	98

INTRODUCCION

La situación económica, política y social que priva a nivel mundial, da mucho que pensar; en las últimas dos décadas se han generado cambios trascendentales en la recomposición de los bloques de poder político y económico, el surgimiento de bloques comerciales con tendencias proteccionistas, el deterioro gradual del medio ambiente, el crecimiento en el endeudamiento de los Estados que comprometen el futuro de los pueblos, las guerras genocidas interétnicas, el crecimiento del crimen organizado y especialmente el narcotráfico, la recesión económica que se ha acentuado, que lo mismo afecta a los países desarrollados que a los en vías de desarrollo, entre otros tantos acontecimientos.

Lo anterior, siendo nefasto, no es tan alarmante, como el hecho de que los Estados al igual que la Sociedad, se encuentran sometidos al imperio de los intereses económicos, que han empantanado a la humanidad en una crisis de valores, sustrato de los grandes males que la aquejan.

Planes y modelos de crecimiento han sido sustituidos por esquemas de liberalización en la que los Estados, gradualmente han cedido terreno a los particulares, en lo que se refiere a su participación en la actividad económica.

La imprecisión de los fines jurídicos, administrativos, sociales y económicos del Estado, que deben tener como sustrato lo ético, hace que éstos sirvan a los intereses pragmático-utilitaristas, perdiendo la orientación de su accionar hacia fines superiores.

Es imperativo que a nivel de los Estados y de la comunidad internacional se definan dichos fines y que éstos se expresen de manera clara y concreta en los ordenes jurídicos respectivos procurando su jerarquización y concordancia y no que se de categoría de fines de Estado a los intereses pragmático-utilitaristas, que abisman a la humanidad en un materialismo existencial desprovisto de valores.

Esta tesis tiene como objetivo proponer dichos fines que se ubican en un plano axiológico y deontológico, sin dejar de ser realistas y alcanzables, salvo los fines de justicia, equidad y bien común, que por ser fines de la más alta jerarquía, requieren mayor perseverancia para su consecución.

Se trata también de la planeación como herramienta que orienta la economía, porque ello hace posible prever acciones, recursos y tiempos para que de manera ordenada y sin improvisación sea posible alcanzarlos.

Todo ello requiere voluntad política, que se finque en un propósito honesto y comprometido de los estadistas y de los grupos de poder económico, pues de no ser así, se seguirá bordando en el vacío y las desigualdades y los problemas sociales, económicos y políticos, entre otros, se agudizarán al seno de la comunidad internacional y de los individuos al seno de cada Estado, dejando a la mayoría de los seres humanos sumidos en la pobreza, la ignorancia y en el escepticismo que los lleve a una indiferencia y conformismo.

Si esto llegase a ocurrir, los estadistas por muy legítima que sea su designación, no podrán llamarse representantes de sus pueblos, sino gestores de los intereses económicos de los grupos de poder económico al servicio de sus fines pragmático utilitaristas y éstos grupos desprovistos de valores, serán tenidos como grupos inhumanos.

Espero y deseo equivocarme en mis apreciaciones y que en un futuro los hechos me hagan reconsiderar en ellas, pues "Nada de lo que es humano me es ajeno".(Séneca)

Por otra parte, esta tesis consta de cinco capítulos, cuyo contenido a continuación se explica:

En el primero se expresan algunas consideraciones generales del Estado, como son conceptos y elementos que lo configuran, así como sus funciones y actividades;

En el segundo se tratan las doctrinas y teorías que sobre los fines del Estado han sido expuestas por destacados filósofos y juristas, así como los fines del Estado: ético-jurídicos, ético-administrativos, ético-sociales y ético-económicos que propongo, ubicándolos dentro de un contexto doctrinario y teórico;

En el tercero se trata la planeación como herramienta de orientación de la economía, así como su conceptualización, sus elementos, sus objetivos y sus requerimientos;

El cuarto capítulo versa sobre la rectoría económica del Estado Mexicano; y

En el quinto capítulo se trata la planeación económica en el Estado Mexicano, así como las bases jurídicas y administrativas de la planeación y una reseña histórica de la misma.

Por último, cabe aclarar que se han incorporado a esta tesis algunos esquemas que son señalados en el texto, los cuales se encuentran al final de cada uno de los capítulos en los que se hace referencia, así como las respectivas notas bibliográficas.

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO.

1.1 CONCEPTOS Y ELEMENTOS QUE CONFIGURAN AL ESTADO.

Al abordar como un apartado de este capítulo el concepto Estado, no se pretende agotar la totalidad de los conceptos vertidos por destacados juristas a través de los tiempos y que han dado origen a disciplinas del conocimiento como lo son: La teoría general del Estado, la ciencia política, el derecho constitucional, entre otras., sino como un marco referencial e introductorio de lo que es el tema de esta tesis; ya que, como se señala en el Diccionario Jurídico Mexicano "El concepto de Estado y lo que significa han dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en la filosofía política. No obstante la enorme importancia que parece tener el Estado, sus tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre su "naturaleza", su origen, funciones y fines" (1)

"Sin duda los griegos concibieron a la polis como complejo de problemas jurídicos, sin embargo fue mérito de los romanos concebir al Estado (república) en términos jurídicos como un conjunto de competencias y facultades" (2)

"Con todo correspondió a los juristas medievales forjar el concepto de Estado y la doctrina aplicable a éste. Los Juristas construyeron la doctrina jurídica del Estado alrededor de dos nociones jurídicas fundamentales:

La de *societas* (corporación) y la de Soberanía...

La *civitas* para los romanos constituía una *universitas*...

La *universitas* era una unión de personas o un complejo de cosas, la cuál era considerada como formando una unidad, un todo...

La *civitas* (o el imperio) era como la *societas*, una institución jurídica (de *iure gentio*) establecida por aquellos que persiguen un propósito común (*affectus societatis*): (3)

"La idea de soberanía es un concepto polémico, tal y como afirmo Jellineck como el sello distintivo del Estado nacional. La soberanía fue el resultado de las luchas que se dieron entre el rey francés y; el Imperio, el Papado y los señores feudales. De esas luchas nació un poder que no reconocía a otro superior o por encima de él"-(4)

Corresponde a Nicolas Maquiavelo acuñar el término Estado como - una dominación soberana sobre los hombres al señalar "todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son Repúblicas o principados".(5)

"Maquiavelo concibió al Estado como un órgano de poder nacional, Marx, como un órgano de violencia clasista".(6)

Tanto Maquiavelo como Marx, hacen referencia a uno de los atributos del Estado que es el ejercicio de poder, el primero señala que dicho poder es ejercido sobre los hombres sin distinción de clases;- el segundo asocia el ejercicio del poder a una clase social; y tanto uno como otro en forma implícita hacen alusión a los órganos personales del Estado y a éstos asocian el concepto Estado.

Jellineck conceptúa al Estado como "la corporación territorial - dotada de poder de mando". (7)

En tanto que para Keisen el Estado, "se ha reducido a derecho; - el derecho, se ha reducido a la norma; la norma, se ha reducido a la imputación; la imputación se ha reducido a la relación del "deber - - ser" y, finalmente, el "deber ser" jurídico, se ha reducido a la sanción. Luego Estado igual a sanción".(8)

A decir de los politólogos el Estado es un "término de la ciencia política con el que se designa, de modo general, la organización política de un país".(9)

Desde un enfoque sociológico el Estado es un "agente, aspecto o Institución de la sociedad autorizado y pertrechado para el empleo de la fuerza, es decir para ejercer un control colectivo. Esta fuerza puede ser ejercida como defensa del orden sobre los propios miembros de la sociedad o contra otras sociedades. La voluntad del Estado es la ley y sus agentes son los que hacen las leyes e imponen su observación. Estos agentes constituyen el gobierno"- (10)

Como se puede apreciar esta última definición se ajusta más - al concepto vertido por Hans Kelsen como poder sancionador fundado en la norma.

"De acuerdo con la teoría tradicional el Estado se compone de tres elementos:

- Territorio del Estado.
- Pueblo del Estado.
- Poder del Estado.

Carlos S. Fayt (Derecho Político, 2a. Ed. pp.175) al respecto comenta:

"Los elementos esenciales de la estructura son el territorio, - el pueblo, el poder y el derecho. Los elementos modales son la soberanía y el imperio de la ley. Todos esos elementos constituyen -- un todo articulado que sólo por abstracción puede fragmentarse, dividirse o descomponerse en partes, cada elemento se encuentra relacionado con todos los demás. De ahí que sólo puede ser aislado mediante un todo de la organización estatal. No podemos comprender - la realidad estatal sin comprender la naturaleza de los elementos - estructurales sino con relación a su función dentro de la realidad-estatal".

Jean Dabin (Doctrina General del Estado, Editorial Jus, México,

D.F. 1955) considera como elemento previo o anteriores al Estado, el elemento humano- La población- y el elemento territorial; y como elementos constitutivos, el fin del Estado el bien Público temporal, y la autoridad o poder público (Op. Cit., p. 249)

Serra Rojas comenta que "las doctrinas modernas no han reducido el número de los elementos del Estado tradicionales o clásicos, por el contrario, se refieren a la soberanía, personalidad jurídica del Estado, representación popular, libertades fundamentales, Estado de Derecho, división de poderes; sin embargo, no se debe llamar elementos del Estado a las formas, instituciones o derechos fundamentales, que son consecuencia de la propia organización del Estado, un conjunto de técnicas para que se puedan realizar los principios generales del Estado moderno" (11)

De los conceptos antes expuestos, se aprecia que al Estado se le define atendiendo a uno o varios de sus atributos, o de los elementos que lo conforman, sin llegar a un enfoque de sistemas que lo ubica no meramente como una abstracción jurídica, política o social, sino como un ente real. A partir de un concepto de sistemas general, valadero para las ciencias naturales y sociales, se intentará una definición del Estado como sistema.

Bertalanffy define el concepto "Sistema como un complejo de elementos interactuantes" (12)

Dicha definición la considero incompleta, ya que para la conformación de un sistema se requiere que sus elementos sean heterogéneos e interdependientes, además de que se encuentren en interacción e interrelación, por lo que propongo la siguiente definición.

"Sistema, conjunto de elementos heterogéneos que se encuentran en interacción, interrelación e interdependencia y que cuenta con los elementos de cohesión, control y dirección que hacen factibles su integración, permanencia (Sistema no cambiante), evolución o expansión (Sistema cambiante), que se puede relacionar con un medio externo (Sistema abierto), o no (Sistema cerrado)".

La interacción, hace posible la acción recíproca de un elemento con respecto a otro.

La interrelación, hace posible las transacciones entre los elementos que conforman el sistema.

La interdependencia, relaciona los elementos del sistema entre sí, tratándose de un sistema cerrado y con el medio ambiente interno y externo cuando el sistema es abierto.

Dentro de los tipos de interrelaciones que el sistema puede presentar, se tienen:

- Con el medio ambiente, del cual recibe y utiliza otros insumos (factores necesarios para la operación del sistema);

- Con el medio ambiente al cual aporta insumos que necesita; y

- De intercambio recíprocos.

Los elementos de cohesión hacen factible la unión, conforme el sistema.

Los elementos de control, hacen factibles el orden y armonía de los elementos que conforman el sistema en cuanto a su funcionamiento; y los elementos de dirección orientan los elementos del sistema a la consecución de los fines del sistema, como puede ser mantener una estabilidad dinámica (sistema no cambiante) o llevar a cabo una transformación armónica y ordenada (sistema cambiante).

En cuanto a la clasificación de los tipos de sistema, Berta Lanffy, los clasifica en:

- Estructuras rígidas.

- Mecanismos simples.

- Cibernéticos.

- De cálculo.

- Plantas, o reino vegetal.

- Animales, o reino animal.

- Seres humanos.
- Organizaciones sociales.
- Trascendentales.

El Estado, bajo este enfoque, se puede definir como un "Sistema social, jurídico, político, económico y administrativo; constituido por elementos heterogéneos que son:

- Elementos estructurales, que comprenden:
 - El Territorio;
 - El Pueblo; y
 - El Poder del Estado, cuyo atributo es la soberanía, mismo que deriva en funciones: Legislativa, ejecutiva y judicial.

Elementos vinculatorios o de cohesión, que comprenden:

La Normatividad jurídica o imperio de la ley, misma que contiene las normas constitucionales, legales y reglamentarias.

-Elementos atributivos, que comprende:

-El control, que se logra mediante la determinación de competencias o límites a las facultades conferidas a los órganos del Estado; la aplicación de la normatividad jurídica y la coacción; y

-La dirección del Estado, que se manifiesta:

En el ejercicio del poder: decisorio, de mando y sancionador; y

-En la orientación del Estado al establecer sus fines entre los que se proponen: los éticos jurídicos, los ético administrativo, ético sociales y ético económicos; así como las políticas que encauzan las actividades del Estado para alcanzar los fines que este se imponga; y las estrategias que vinculan las acciones a los tiempos de ejecución de las mismas, dando ritmo al actuar del Estado.

Mismos que se encuentran en interacción, interrelación e interdependencia y que hacen posible su integración, estructuración, permanencia y evolución.

A continuación se presenta una posible clasificación de los elementos del Estado, desde un enfoque de sistemas, en el esquema número 1.

Como se puede apreciar en dicho esquema, se agrupan los elementos del Estado en tres grupos:

-Los elementos estructurales, que se ubican dentro de una realidad perceptible;

-Los elementos vinculatorios o de cohesión, que están conformados por la normatividad jurídica constitucional, que con máximo ordenamiento jurídico, determina la organización y funciones del Estado; las leyes; y los reglamentos; y

-Los elementos atributivos, ya que se encuentran inmersos en un campo conceptual cualitativo, como elementos de control y dirección del Estado.

Todos ellos lo configuran de manera singular y lo diferencian de otros Estados, dentro de la comunidad internacional.

Dentro de los elementos estructurales encontramos: El territorio, el pueblo y el poder del Estado, los cuales a continuación se definen.

El territorio, como ámbito espacial en el que se aplican las normas, delimita al Estado como sistema, en el que son valederas; ya que "la validez de las normas constitutivas del orden de Estado, es pues una validez temporo-espacial, en el sentido de que dichas normas tienen como contenido determinados acontecimientos encuadra

dos espacial y temporalmente... En consecuencia, el espacio en el que se debe realizar la conducta regulada normativamente constituye el "territorio" del orden normativo en cuestión" (13)

El pueblo, como "agregado de individuos definido con referencia a su localización espacial, al status político, a la ascendencia o a otras condiciones específicas, a) en un momento determinado o b) en un continuo temporal" (14)

Es el elemento material, sobre el cual, tanto en lo colectivo como en lo individual, el Estado aplica las normas constitutivas y legales que se ha impuesto y sobre las que ejerce el poder decisorio, de mando y sancionador de forma soberana, para regular su conducta; así como orienta sus acciones hacia la consecución de los fines que el Estado establece con el auxilio de las políticas y es tratégias que éste señala.

El poder del Estado, como elemento estructural de éste, es soberano, unitario e indivisible, no reconoce otro poder por encima de él; al ser delegado en los órganos estructurales y personales del Estado, no se divide, solo se traduce en funciones; a decir del abogado Marco Antonio Martínez Galindo "Es un principio elemental que el Poder del Estado es indivisible, pues va unido al concepto de soberanía. Si el poder es único, no hay pues división de poderes, sino división de funciones en un mismo y único e indivisible poder" (15)

Ya que la soberanía como "la última instancia de decisión ... la libre determinación del orden jurídico o como afirma Herman - Heler es "aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz" (16)

En este sentido el poder del Estado, deriva en funciones, que se realizan a través de sus órganos estructurales, a los que se en cargan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, las cuales

se materializan a través del actuar de los funcionarios estatales.

Así tenemos que la función legislativa, da lugar a la creación de los órganos estructurales que se ocupan de la emisión de normas jurídicas que regirán las conductas externas de los individuos que conforman el pueblo, a las cuales la propia norma les atribuye la posibilidad de genera situaciones de derecho.

La función judicial da lugar a la creación del órgano estructural al que se encomienda decir el derecho, al individualizar la norma jurídica al aplicarla a casos concretos controvertidos, o lo que es lo mismo al emitir sentencias.

Por su parte, la función dirección da lugar a la creación del órgano estructural al que se encomiendan las actividades ejecutivas o de gobierno.

El Gobierno "Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder, es la dirección de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo... como acción y efecto de conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico denominado Estado". (16)

Los elementos vinculatorios o de cohesión, se encuentran conformados por la normatividad jurídica: Constitucional, legal y reglamentaria. Siendo la Constitución la que determina la organización y funciones del Estado.

Organización del Estado como " proceso que diferencia una parte de otra en sentido funcional y que, al mismo tiempo, crea un complejo integrado de relaciones dentro del todo" (17)

Funciones del Estado, como atributos derivados del poder soberano del Estado, siendo dichos atributos los que determinan lo que puede y debe hacer el Estado de conformidad a la normatividad jurídica; así como sus órganos estructurales.

Dentro de los elementos atributivos, están los elementos de control y los de dirección.

Dentro de los elementos de control, se encuentran:

- La competencia como ámbito de validez de la norma jurídica (espacial, temporal y material) y como límite a las facultades conferidas a los órganos estructurales del Estado;

- La aplicación de la normatividad jurídica, enmarcada en la Constitución, en las leyes y reglamentos; y

- La coacción, como imposición de la sanción al infractor de las normas jurídicas.

Por último, dentro de los elementos atributivos se ubican los elementos de dirección, que comprenden:

- Los fines del Estado, entre los que se proponen:

- Fines Etico-Jurídicos;

- Fines Etico-Administrativos;

- Fines Etico-Sociales; y

- Fines Etico-Económicos.

- Las políticas que encauzan las actividades del Estado, para alcanzar los fines que se imponga a éste; y

- Las estrategias que vinculan las actividades a los tiempos de ejecución de las mismas, dando ritmo al actuar del Estado.

1.2 FUNCIONES Y ACTIVIDADES DEL ESTADO.

Las funciones del Estado se encuentran condicionadas por sus elementos estructurales, sus elementos vinculativos y sus elementos atributivos, que lo conforman como sistema social, jurídico, político, económico y administrativo y a su vez le dan vigencia temporal y espacial.

Son funciones inmanentes del Estado el mantener y desarrollar sus elementos estructurales, vinculativos y atributivos, los cuales hacen posible su permanencia y proyección; proyección que atiende a los fines que persiga en un momento dado el Estado.

Si se atiende al pensamiento de Nicolas Maquiavelo de que "el fin justifica los medios", cualquier fin y cualquier medio justificaría al Estado. Ello explica el porque de la existencia de Estados esclavistas, tiránicos, imperialistas, despóticos, en razón de que los fines del Estado, no tienen en su determinación esencial lo ético moral y por ende las acciones que llevan a cabo carecen de moralidad, aunque de facto cumplan los fines.

Lo anterior en virtud de que no todos los Estados pueden considerarse de derecho, o el poder que ejerce los órganos personales del Estado no se encuentra legitimado; ya sea, porque el poder se toma y/o se ejerce por la fuerza, o en contravención de las normas jurídicas vigentes antes y al momento de la toma del poder.

Por otra parte, el poder soberano no siempre ha dimanado del pueblo, sino que el pueblo es el que se ha encontrado sometido al poder que ejercen los órganos personales del Estado.

Aunque cabe aclarar que para Kelsen, todos los Estados son de derecho, en razón de que al existir un poder lo suficientemente fuerte que imponga las nuevas normas, con ello alcanza su legitimidad; sin embargo ¿se puede pensar que el poder se legitima por la fuerza?; se legitima por las normas que posteriormente se expidan, si fuese por la fuerza no se está en un Estado de derecho.

Al respecto, el maestro Francisco Larroyo señala, en su obra Principios de la Etica Social:

"Cunado se considera el objeto desde el punto de vista del fin que cumple; atendiendo en otras palabras, a su finalidad, en rigor lo estamos valorando, estimando." (20)

"El valor es ante todo un concepto de relación, es decir, una manera de enlazar los objetos de medio a fin. Todo valor, además supone una polaridad (es positivo o negativo: bello o feo, bueno o malo, útil o inútil, etc.); una gradación (más o menos malo, más o menos justo); una materia (ético, artístico, útil o agradable) y una jerarquía, es decir una relación de categoría o rango respecto de las demás especies de valor (¿ vale mas la belleza que la verdad; la justicia que el placer?)" (21)

Por lo cual, considero que las funciones del Estado deben estar orientadas a la consecución de fines que en su esencia sean éticos; ya que, como lo indica el maestro Larroyo:

"Entre todas las instituciones sociales, tiene el Estado una importancia decisiva, incontrastable, su influjo, para bien o para mal repercute en las relaciones mas ocultas de la interección social. La razón de tan claro y formidable hecho obedece a la naturaleza autárquica del Estado: El Estado positivo es autosoberano" (22)

"El Estado jurídico y cultural, asume no solo la protección externa e interna y el bienestar físico y espiritual de sus ciudadanos, sino que también tiene la misión de introducirlos en el reino de la humanidad, en la comunidad humana. Con esto llega a ser, según Kerschesteiner, "Supremo y completo bien moral externo."

De tal surte, el Estado promueve la equidad social, la posible y deseable armonía de las diversas formas de convivencia. Que a veces, el origen del Estado sea mero afán de dominio y de poder, no dice absolutamente nada sobre los fines del Estado a que está llamando. De ahí que en la filosofía reciente se le llame una "persona total", es decir, una organización unitaria al servicio de todos los fines no -

bles de la comunidad, al propio tiempo que un regulador, con su poder, de la propia vida económica." (23)

El Estado como sistema social, jurídico, político, económico y administrativo, como lo señala el maestro Esteban Ruiz Ponce "tiene una función social general que explica su génesis necesaria como organización destinada al cumplimiento de un fin valioso el cual consiste en el encauzamiento de la cooperación social fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común, que armonice todas las oposiciones de intereses." (24)

Las funciones del Estado, como conjunto de actividades que éste realiza para alcanzar sus fines, se llevan a cabo a través de sus órganos estructurales, a los cuales se asignan de manera congruente y ordenada y que son ejercidas por los órganos personales en atención a las facultades que le son conferidas por mandato de ley.

Como indica el maestro Esteban Ruiz Ponce:

"Las funciones específicas son muy diversas, variables y cambiantes a lo largo de la historia, deben atender a las necesidades políticas del Estado y a su estructuración, funcionamiento y permanencia, y, en términos generales, pueden concebirse como la problemática de decisión y acción que el estado debe resolver con su efectividad social, para poder realizarse en su función immanente.

Puesto que la función es la existencia en acción, cada una de las funciones específicas debe legitimarse y justificarse como el estado mismo, por eso, tienen mucho que ver con los principios positivos generales del derecho, con las funciones del Estado.

En cuanto a la diversidad, cantidad y especificidad de cada una, el factor determinante es el grado de evolución social y cultural del estado.

Así por ejemplo, al nacimiento del estado moderno, por la necesi

dad de estructurarse como entidad soberana frente a poderes internos y externos, el estado asume funciones que, no obstante ser del interés general, se encontraban en manos de entidades diferentes del estado y en algunas ocasiones a cargo de simples particulares, es precisamente ésta centralización de los poderes públicos (funciones) - justificada por los principios éticos de la época lo que dió nacimiento al estado moderno; pero una forma de estado que habia nacido con una apetencia voraz de monopolizar funciones, al devenir en estado liberal burgués y justificada la transformación por los principios éticos correspondientes, se convirtió en una entidad que repudiaba muchas funciones que aún siendo de claro interés general no le fueron legítimas ni justificadas pues el estado liberal burgués encarnaba el principio de un mínimo de estado y un alto grado de libertad; era éste el dejar pasar, dejar hacer, que a la larga produjo la reacción hasta el grado de aparecer los estados críticos totalitarios que pretendieron funcionar hasta en la intimidad de la vida personal, ya en la época actual uno de los más interesantes temas estriba precisamente en apreciar cómo actividades que tradicionalmente le estaban vedadas al estado, pasan a ser función del mismo y nacen algunas otras desconocidas en el pasado que son producto de la evolución social causada por la civilización, la tecnología y la explotación demográfica, fenómenos culturales exclusivos de la actualidad...

Son funciones necesarias al estado, esto es, aquellas sin las cuales no existen, las que derivan de su necesidad de producir efectividad social y que en conjunto conocemos como actividades ejecutivas. También son necesarias las que hacen posible la existencia de la unidad duración, es decir, las que estructuran al estado, y que, por ser la del estado una estructura jurídicamente organizada, son las que corresponden al nacimiento, mantenimiento y aseguramiento del derecho al cual conocemos en términos generales como funciones legislativas, judiciales y de vigilancia, prevención y coacción. Por otra parte para poder realizar las funciones inmediatamente necesarias de las que hemos hablado, el estado requiere de una administración, esto es, una función administrativa que maneja su patrimonio y provea a la burocracia administrativa que es el soporte en el que se sustentan para la acción las demás funciones.

Por otra parte, dado el carácter territorial del estado, y por lo mismo la existencia de otros estados, a fin de asegurar la paz y convivir internacionalmente, el estado ejerce una función de relaciones con otros estados; y para conseguir la paz interior (armonización de las oposiciones de intereses), una función política interna.

A la primera de estas la conocemos como la función de las relaciones exteriores y a la segunda generalmente como la función de gobernación. El mayor o menor grado de complejidad que para el desempeño de estas funciones adquiera la unidad de decisión y acción, depende de la división del trabajo, necesaria de acuerdo con los demás factores a que hemos antes aludido y que se traduce en la creación de órganos adecuados.

Hemos visto hasta aquí que las funciones específicas necesarias son las que actualizan la existencia del estado y sin las cuales no existiría; pero frente a éstas aparecen otras que las circunstancias muy particulares de cada estado en cada tiempo y frente a problemas muy concretos reclaman la acción estatal, que también para poder ejercerse, deben legitimarse y justificarse.

No es posible ensayar un catálogo completo de estas funciones que sólo circunstancialmente aparecen en el estado pero empíricamente, podemos reconocer algunas que se dan en la generalidad en las diversas formas estatales de la edad contemporánea y actual, a este respecto, podemos anotar la que se refiere a la regulación de la vida económica, que a partir de 1918 no se encuentra ausente en ninguna realidad estatal y que va desde la tendencia al mínimo ejercicio en los países capitalistas, hasta adquirir características de gran amplitud y función primordial en los estados socialistas. En igual forma, señalamos la función educativa, claramente justificada dentro de la función inmanente, pero que no constituyen en ningún caso una función monopolica, por tratarse de una actividad que a ciertos niveles debe realizarse con absoluta libertad para que se produzca óptimamente. Ante las circunstancias actuales y bajo la

presión del desarrollo tecnológico y la explosión demográfica una serie de actividades de la vida social que tradicionalmente fueron realizadas por entidades ajenas o en libertad, han llamado la atención del estado por la forma en que inciden como propiciadores o condicionantes del encauzamiento de la cooperación y aunque en general todas ellas al volverse funciones del estado pueden referirse como parte o especialización de las funciones necesarias clásicas, adquieren tal autonomía y complejidad, en ocasiones, que representan novedosas e importantes nuevas funciones del estado. En otro caso se encuentran otras actividades derivadas de las mismas causas, pero que el estado no se decide a tomar como funciones propias las que, sin embargo, ya no es posible que se realicen sin la intervención pública por involucrar en éstos casos claramente el interés colectivo. Este tipo de acciones sociales presionan al estado para convertirse en función del mismo, constituyendo en momentos previos "protofunciones" estatales que son los ensayos que el estado hace por adoptarlas o por resolverlas sin tomarlas a su cargo, y ellas, forman la problemática circunstancial específica mas novedosa e inmediata del estado en nuestro tiempo, lo cual supone la evaluación previa de los principios éticos que deben resolver el problema de ¿hasta donde debe intervenir el estado en el total de la vida humana? y que obligan a una revisión de los principios del respecto del Estado para el individuo, consagrados en el nacimiento del estado contemporáneo y que tuvieron su expresión definitiva en las constituciones escritas". (25)

Con relación a la pregunta que el maestro Esteban Ruiz Ponce formula ¿ hasta donde debe intervenir el estado en el total de la vida humana?, considero que el Estado una vez que determina sus fines: Etico Jurídico; Etico Administrativos; Etico Sociales; y Etico Económicos; no entraña mayor problema, que los particulares sean los encargados de realizar determinadas funciones de interés social, o que el Estado mismo sea el responsable de llevarlas a cabo; en razón de que el imperio de la ley como atributo de control del Estado, hará de ellos una norma jurídica, que obligue a los individuos en lo particular y a los órganos personales del Estado, a su consecución.

Pero si el Estado se repliega, sin fijar sus fines éticos en lo jurídico, administrativo, social y económico; dejará en manos de los particulares la fijación de fines en atención de sus propios intereses; supeditando la voluntad soberana del pueblo, a los fines pragmático utilitaristas que grupos de poder político o económico, internos o externos del Estado determinen, dejándose de perseguir el fin valioso de encauzar la cooperación social que armonice todas las opciones de intereses y por ende, de cumplirse la función inmanente del Estado.

Al respecto el maestro Francisco Larroyo, señala:

"Los valores morales se hallan por encima de los Estados particulares, y piden, según su esencia, una concordia y equilibrio de poder entre éstos. A decir verdad, es ésta la última razón en que puede fundarse el llamado derecho de gente, el derecho internacional en el cual deben ser considerados los Estados vigentes como miembros de una comunidad política universal." (26)

Para el maestro Gabino Fraga "Las funciones constituyen la forma de la actividad del Estado" (27), en tanto que "La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realizan en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios para alcanzar los fines estatales" (28), asimismo señala "El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer" (29)

Por otra parte, el maestro Fraga clasifica las funciones del Estado en dos categorías:

"a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza es decir, adoptando un criterio subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial; y

b) Desde un punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir cada uno de esos grupos" (30).

Desde un enfoque de la Teoría Administrativa de la Ciencia Política, la administración pública es una función del Estado, como lo señala Omar Guerrero "La administración pública no hubiera podido rebasar la arraigada dicotomía-administración sin la construcción de conceptos funcionales; es decir si no hubiera rebasado categorías estructurales, cosificadas, por conceptos que expresaran funciones. En este sentido, las funciones definieron la estructura y no a la inversa; la administración pública siempre necesariamente, es una función consecuente de la política. Todos los Estados independientemente de su grado de definición interna, desempeñan dos tipos de funciones: Política y Administración. Empero, ambas funciones integran un proceso más comprensivo: el Gobierno. Cuando el gobierno formula planes generales y decide su implantación es política; cuando establece los medios específicos para su puesta en práctica es administración. "Política es gobierno decidiendo, administración es gobierno actuando." Para este autor, asimismo; "el poder, objeto de la ciencia política es también el objeto de la administración pública, pero en la dimensión que comprende el ejercicio de la dominación estatal" (31).

De lo antes expuesto, se infiere que desde un enfoque de la ciencia política, la detentación del poder es el fin del Estado, en tanto que desde un punto de vista de la administración pública el fin del Estado es el ejercicio del poder; para ambas disciplinas del conocimiento las funciones del Estado giran en torno al poder, el cual siendo uno de los elementos del Estado, hace pensar que ambas disciplinas del conocimiento tienden a estudiarlo e indirectamente al estudio del Estado.

Si las funciones del Estado, se viesen limitadas a la detentación del poder o al ejercicio de éste; el Estado como tal, no evolucionaría.

En lo que se refiere a las actividades del Estado; partiendo de la definición del concepto función, antes mencionado, como tipo o tipos de acción de que es capaz una estructura; y del concepto estructura como "organización de partes, de relativa permanencia o persistencia, capaz de actuar como tal, de determinada manera y cuyo tipo se define por las clases de acción que puede emprender. Las estructuras pueden estar compuestas ellas mismas, por estructuras menores" (32)

El Estado como sistema social, jurídico, político, económico y administrativo, cuenta dentro de sus elementos materiales con órganos estructurales, a los cuales por mandato de ley se les atribuyen funciones y, corresponde a los órganos personales la facultad de ejercer las actividades inherentes a las funciones que se les atribuyen.

"El Estado ejerce sus atribuciones, individualizando su actuar mediante los funcionarios públicos, siendo ellos los que concentran las facultades otorgadas por ley.

La atribución de facultades pueden derivar de normas de carácter constitucional, federal, estatal, municipal, reglamentario, ordinarias.

En la medida de los fines a lograr será el alcance de la atribución de facultades.

De lo anterior surge el principio de la división de competencias mediante el cual se distribuyen las facultades a cada autoridad delimitando su campo de acción. Sostiene Gabino Fraga que cuando la ley atribuye facultades de decisión y ejecución, se estará entonces ante un órgano de autoridad; en otras ocasiones se estará únicamente ante órganos auxiliares con facultades de auxilio hacia las autoridades a fin de que puedan dictar sus resoluciones." (33)

Así las actividades del Estado, en atención a los órganos estructurales que lo conforman y a las atribuciones conferidas por ley que

delimita su competencia en el ejercicio de facultades, encontramos:

-Actividades jurisdiccionales, que son la individualización del actuar de los funcionarios estatales que conocen y resuelven controversias conforme a derecho, en atención al poder conferido por el Estado, el cual por ley delimita su ámbito de competencia;

-Actividades Administrativas, que son la individualización del actuar de los funcionarios estatales, que deciden y ejercen la dominación estatal en el campo administrativo, en atención al poder conferido por el Estado, el cual por ley delimita su ámbito competencia; y.

-Actividades legislativas, que son la individualización del actuar de los funcionarios que dictan las normas jurídicas que regiran, la actuación de los funcionarios estatales así como de la población en general, en atención al poder conferido por el Estado, el cual por ley delimita su ámbito competencia.

Lo mismo ocurre para los distintos niveles de poder federal, estatal, municipal; en los que las actividades jurisdiccionales, administrativas y legislativas son la individualización del actuar de los funcionarios estatales, en atención a las facultades conferidas por la ley.

La diferencia entre funciones del Estado y actividades del Estado, estriba en que las primeras presuponen un conjunto de actividades; en tanto que la actividad representa la individualización del actuar de los funcionarios estatales, en atención al poder conferido por el Estado.

La función presupone una organización de partes de relativa permanencia o persistencia, las actividades presuponen la individualización del actuar del Estado a través de sus órganos personales o funcionarios estatales.

ELEMENTOS DEL ESTADO

-Elementos Estructurales

-Territorio

-Pueblo

-Poder del Estado

Soberanía

-Deriva en Funciones

-Legislativa
-Ejecutiva
-Judicial

-Elementos Vinculatorios o de Cohesión

-Normatividad Jurídica o Imperio de la Ley

-Constitución
-Leyes
-Reglamentos

-Organización
-Funciones

-Elementos Atributivos

-De Control

-Competencia
-Aplicación de la Normatividad
-Coacción

-Decisorio
-De mando
-Sancionador

-De dirección

-Ejercicio del Poder

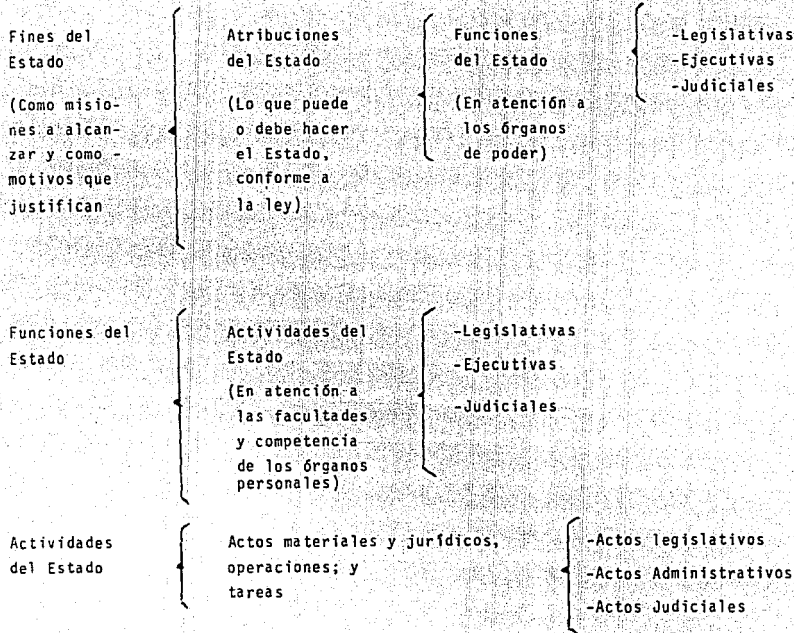
-Etico Jurídicos
-Etico Administrativos
-Etico Económicos
-Etico Sociales

-Orientación

-Fines
-Políticas
-Estrategias

FINES, ATRIBUCIONES, FUNCIONES, ACTIVIDADES
Y ACTOS DEL ESTADO.

ESQUEMA No. 2



CAPITULO 1

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1) Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.
Diccionario Jurídico Mexicano
Ed. Porrúa, S A - México, 1989 - pag. 1320
- 2) Instituto de Investigaciones Jurídicas
Op. cit. Pág. 1322
- 3) Instituto de Investigaciones Jurídicas
Op. cit. Pág. 1322
- 4) Instituto de Investigaciones Jurídicas
Op. cit. Pág. 2935
- 5) Maquiavelo, Nicolas
El Principe
Ed. Editorial Mexicanos Unidos.- México 1964-Pág. 49
- 6) López Portillo y Pacheco, José.
Génesis y Teoría General del Estado Moderno
Ed. Instituto de Estudios Políticos, Económicos
y Sociales, Partido Revolucionario Institucional
México, 1976- Pág. 320
- 7) Jellinek, Georg.
Teoría General del Estado.
Ed. Albatros- Buenos Aires 1981- Pag. 6
- 8) López Portillo y Pacheco, José
Op. cit. Pág. 330
- 9) Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas
y Administración Pública.
Diccionario de Política y Administración Pública
Ed. El propio colegio- México, 1978-pág. 533

- 10) Pratt Fairchild, Henry
Diccionario de Sociología
Ed. Fondo de Cultura Económica- México, 1980- Pág. 112.
- 11) Nava de Avila, Monica L.
Justificación del Estado, Tesis Profesional
Facultad de Derecho, U.N.A.M.
México, 1989 - Págs. 12 y 13
- 12) Bertalanffy · Ludwig Von
Teoría General de los Sistemas
Ed. Fondo de Cultura Económica
México, 1976 - pág. 56
- 13) Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.
Op. cit. Pág. 3077
- 14) Pratt Fairchild, Henry
Op. cit. Pág. 222
- 15) Martínez Galindo, Marco A.
Analogía de los Contrapesos del Poder,
Tesis Profesional de Derecho, U.N.A.M.
México, 1989 - Pág. 34
- 16) Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.
Op. cit. Pág. 2936
- 17) Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.
Op. cit. Pág. 1536
- 18) Pratt Fairchild, Henry
Op. cit. Pág. 207

- 19) Larroyo, Francisco
Principios de la Etica Social
Ed. Porrúa- México, 1965 - pág. 115
- 20) Larroyo, Francisco
Op. cit. pág. 117
- 21) Larroyo, Francisco
op. cit. pág. 239
- 22) Larroyo, Francisco
op. cit. pág. 240
- 23) Larroyo, Francisco
op. cit. pág. 240
- 24) Ruiz Ponce, Esteban
Teoría General del Estado. Manual III
Facultad de Derecho, U.N.A.M.
Sistema de Universidad Abierta
México 1978 - pág. 620
- 25) Ruiz Ponce, Esteban
op. cit. págs. 621-624
- 26) Larroyo, Francisco
op. cit. pág. 250
- 27) Fraga, Gabino
Derecho Administrativo
Ed. Porrúa- México, 1989 - pág. 13
- 28) Fraga, Gabino
op. cit. pág. 13
- 29) Fraga, Gabino
op. cit. pág. 14

- 30) Fraga, Gabino
op. cit. pág. 29
- 31) Guerrero, Omar
Teoría Administrativa de la Ciencia Política
Ed. U.N.A.M.- México, 1982 págs. 100-101.
- 32) Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas
y Ciencias Administrativas
op. cit. pág. 550
- 33) Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.
op. cit. págs. 363-364

2. LOS FINES DEL ESTADO.

En el devenir histórico de los pueblos, el Estado asume fines que se corresponde a los intereses cambiantes de la Sociedad, lo que ha hecho posible su permanencia y proyección.

Cabe hacer una reflexión, ¿ es por consenso social como se fijan los fines del Estado? ; Si nos atenemos a las ideas de Juan Jacobo Rousseau, sería la voluntad soberana del pueblo la que los fija; si nos atenemos a las ideas de Carlos Marx, son los que detentan la propiedad de los medios de producción, los que fijan dichos fines; ya que a decir de Marx, el Estado es una superestructura que tiende a mantener las relaciones sociales de producción.

Destacados juristas como Georg Jellinek, Hans Kelsen, Herman Heller, Rafael Preciado Hernández y Hector Gonzalez Uribe, han ahondado sobre la teleología del Estado, de lo tratado por ellos, se procurara hacer una breve exposición.

GEORG JELLINEK.

(Ver Graficas Nos. 3 y 4)

Este autor en su obra Teoría General del Estado, señala:

"A la expresión Fin del Estado van unidos tres problemas completamente diferentes. Se puede preguntar: ¿ qué fin es el que cumple la institución del Estado en la economía de la historia con relación a las últimas determinaciones del hombre? ¿ Qué fin ha tenido o tiene un Estado individual determinado en la historia? Y, finalmente, ¿ qué fin tiene la institución del Estado en un momento determinado para los que forman parte de él y, por tanto, para la comunidad" (34)

"La primera, como la que se propone tratar los fines universales del mismo; la segunda, como encaminada a determinar sus fines particulares" (35)

"Los fines universales objetivos del Estado, se ha venido planeando en relación siempre con los sistemas filosóficos, a partir de Platón, y frecuentemente se le ha dado una respuesta. Ha sido el eje sobre el que ha girado toda la especulación política del pensamiento Teológico, al cual abrió su camino San Agustín" (36)

"La Teoría de los fines particulares del Estado, según la cual cada Estado ha tenido y tendrá fines enteramente privativos que sólo a él corresponden y que habrían de ser condicionantes de su situación histórica. Al fijar estos fines suele atenderse frecuentemente a una de las actividades varias y cambiantes históricamente del Estado que se observa, y se le explica como si fuese el fin propiamente esencial a su ser. Así, por ejemplo, suele decirse que Roma significa la conquista; Inglaterra, la Política de la Libertad; el restablecimiento de la unidad de la fe, la España de los Absurgos; Alemania, la realización del reino de la libertad (Fichte); Rusia, la colonización y civilización del norte de Asia, etc. (37)

"En oposición a este problema de los fines objetivos del Estado, encontrarse el que se refiere a los fines subjetivos del mismo, es decir, a la relación de los Estados con sus fines individuales" (38)

"El Estado es una unidad de fin; por esto la doctrina social del Estado al partir de una concepción de esta naturaleza acerca del mismo, ha de probar cuáles son los fines que elevan a unidad la variedad que se halla reunida en el Estado. La existencia de tales fines resulta del hecho psicológico irrefutable de consistir la vida del Estado en una serie ininterrumpida de acciones humanas, y como toda acción es necesariamente determinada por un motivo, toda acción es a su vez determinada por un fin. La eliminación de toda finalidad, respecto del Estado, en el sentido que hemos dicho, le degradaría hasta hacer de él una fuerza ciega y natural, le robaría toda unidad y continuidad, lo que sólo puede ser hijo o de la falta de claridad o de la ausencia de todo pensamiento. Toda ley, toda disposición, todo nombra

miento, todo contrato entre Estados, necesita tener un fin, y un fin conforme a la conciencia de sus autores, es decir, un fin racional, o en caso contrario el Estado no sería sino un gran manicomio" (39)

"Los que pasa con el Estado en este respecto es lo que ocurre con todas las demás instituciones sociales: buscar su fin objetivo (el Telos...) es problema propio de la especulación, no de la ciencia, tanto más cuanto que las observaciones históricas, nos muestra que toda institución ha de ser comprendida como viviendo en un fluir constante" (40)

"Tanto la conciencia ingenua, como la convicción científica, han de imponerse necesariamente la cuestión de saber por qué las instituciones del Estado, que no son poderes ciegos de la naturaleza, existen y adoptan realmente formas cambiables mediante el influjo de la voluntad humana, y para qué son exigidos los sacrificios que los individuos y la comunidad ofrecen de continuo al Estado" (41)

"Sólo partiendo del problema de los fines se pueden juzgar acerca del valor o del error de la política de un Estado, la cual no siempre es conocida al que juzga. Todo juicio político, pues, es un juicio de valor teleológico" (42)

"Esta concepción de la significación de los fines del Estado se ha mostrado de un modo ostensible en la formación de las confederaciones modernas. Tanto la introducción a la Constitución de los Estados Unidos de América, como la Constitución de la confederación Suiza y la introducción a la Constitución del imperio alemán, estatuyen como motivos expresos de las nuevas formaciones políticas, los fines del Estado que va a ser fundado." (43)

"Mas la observación de los fines supremos del Estado continúa siendo siempre para cada uno un regulador de su actividad política. No afirman tanto lo que habrá de suceder, cuanto lo que no ha de hacerse. Y este influjo negativo ha sido históricamente de un gran valor y conti

nuará siéndolo políticamente en el futuro. Toda nuestra cultura moderna descansa sobre la afirmación de que los poderes del Estado tienen un límite y de que nosotros no estamos sometidos como esclavos al poder ilimitado del Estado." (44)

"El conocimiento de la significación de los fines jurídicos del Estado ha colaborado profundamente a la superación del Estado-policía, y el conocimiento de los fines de la cultura, a la supresión de instituciones dañosas a la comunidad".(45)

"Teoría eudemonista utilitaria- Esta doctrina es la más antigua. Fórmase especulativamente y es de suma claridad para las conciencias ingenuas. Parece evidente desde luego que el bienestar del individuo y de la comunidad sean el objetivo supremo y único de toda organización pública." (46)

"Los modernos sistemas de moral utilitaria, son impulsados a esta consecuencia, a saber: a definir el Estado como una institución que sirve para la utilidad común".(47)

"La filosofía de Cristian Wolff ha sido principalmente la que introdujo esta teoría, en cuanto afirmó que el más alto fin del hombre ha de tender a alcanzar la felicidad en que consiste la perfección y ésta ha de ser a su vez el fin al cual se dirijan las acciones del prójimo". (48)

"Las teorías éticas- Muy unido a las anteriores doctrinas está aquella según la cual el fin del Estado consiste en la realización de la moralidad; considera esta doctrina el bien más próximo como el bien moral. El nacimiento de tal teoría tuvo lugar entre los helenos. Platón asigna como objetivo al Estado ideal, la realización de la justicia que coincide con la virtud total; y Aristóteles, para quien el Estado ha nacido meramente por la voluntad de los hombres, cree que éste no existe sino para alcanzar un bien, es to es, una eudemonia, no sólo física sino también moral. Con Hegel ha tenido lugar, un renacimiento muy peculiar de estas doctrinas antiguas, este autor explica el Estado como la más alta forma de la

moralidad objetiva" (49)

"Una manifestación de la teoría ética, es la doctrina que atribuye al Estado una función religiosa tal como corresponde a la confusión de lo espiritual y lo terrenal de la Edad Media, doctrina que reaparece en el siglo XIX en forma de exigencia contenida en estos términos: el Estado debe ser un Estado cristiano, y tener como fin la realización de la doctrina del cristianismo. Esta teoría de los legitimistas y los sacerdotes franceses, ha sido defendida principalmente por Stahl, para quien el Estado tiene una misión divina, en virtud de la cual su fin no es meramente realizar el orden moral, sino también servir y obedecer a la persona de Dios y levantar un imperio en loor del mismo." (50)

"Desconoce esta teoría los límites de lo que al Estado es posible hacer, porque la moralidad, en cuanto es una disposición interior, jamás puede alcanzarse mediante un poder exterior." (51)

"En oposición con las doctrinas de que acabamos de hablar, encuéntranse aquellas otras que ponen al Estado, en vista de sus fines, grandes limitaciones respecto del individuo. Tres formas adoptan estas doctrinas: asignan como fin o la seguridad, o la libertad, o bien consideran que su fin es el Derecho. Las tres forman una, porque la seguridad es el efecto del Derecho. La teoría de la libertad pone lo subjetivo como lo fundamental para el Derecho, en tanto que la teoría jurídica pone en este primer plano el Derecho objetivo. La teoría de la libertad tiene distintas ramificaciones; así, por ejemplo, unos consideran que lo esencial es la libertad espiritual (Spinoza); otros, que el único bien cuya protección y amparo constituye el fin del Estado, lo forma la esfera del Derecho Privado (Locke). Pero en los tiempos modernos, la teoría que ha adquirido más importancia es la que considera que el fin único del Estado consiste en la realización del Derecho objetivo, del orden jurídico. Se ha hecho derivar esta doctrina últimamente de la alta autoridad de Kant, bajo cuyo influjo se encuentran ininidad de escritores en

los últimos decenios del siglo XVIII y en los primeros del siglo XIX." (52)

"Su objetivo es, pues, determinar claramente la línea divisoria entre el individuo y el Estado". (53)

"Locke la teoría liberal del Estado, al cual asigna como único fin la protección de la propiedad que comprende dentro de sí la vida y la limitación del individuo por la regla de derecho y por coacción jurídica, y en cambio piensa que lo común ha de ser para el individuo la libertad de movimiento. La doctrina de Locke llega a ejercer un grande influjo en el liberalismo económico de los fisiócratas y en el sistema industrial de A. Smith." (54)

"Kant y su escuela han hecho la afirmación de que el Estado sólo es la unión de una variedad de hombres sometidos a leyes jurídicas, pero que el Derecho no tiene otra función que la de garantizar la coexistencia de los hombres. Por eso el Estado sólo debe ocuparse de realizar el Derecho y renunciar a realizar el bien común. En el curso del siglo XIX esta doctrina adviene el fundamento de la teoría liberal del Estado." (55)

"El cumplimiento de la propia ley, esto es, en tanto que lo exige, como una condición, la ley. En la antigua doctrina del Estado puede hallarse ésta en Hobbes y es a su vez el punto central de la exigencia práctica de Rousseau. Para éste la voluntad común siempre tiene como contenido la ley general, la cual asegura al ciudadano mediante su poderío exclusivo la libertad y la conformidad a derecho del poder del Estado". (56)

"Las teorías relativas, que toman el fin del Estado del contenido de la conciencia que en cada momento poseen un pueblo y una época, son hijas del ambiente historicista de nuestro tiempo." (57)

"El primer problema de toda teoría relativa es delimitar el círculo de la actividad del Estado mediante una investigación en

que se precisen los límites en vista de sus medios y modos de obrar." (58)

"La simple reflexión psicológica nos enseña que el Estado no puede producir nada de lo que es obra exclusiva de la vida interior humana. Puede tomar la apariencia externa de una Iglesia, pero no engendrar el sentimiento religioso. Moralidad, arte y ciencia no pueden ser directamente producidos por el Estado, porque jamás pueden ser provocados por medios exteriores, que son los únicos de que dispone el Estado; lo que sí puede hacer éste es darles condiciones exteriores favorables bajo las cuales puedan desenvolverse estas actividades vitales, que son completamente independientes de él." (59)

"Los elementos esencialmente productores de la cultura general de un pueblo residen de un modo fundamental en los individuos y en la sociedad, no en el Estado." (60)

"Los efectos reguladores del reconocimiento de los fines del Estado, se deben en no pequeña parte a haber advertido las limitaciones naturales y necesarias del mismo." (61)

"El círculo de la actividad esencial del Estado sólo puede, pues, encontrarse en aquello que atañe a las acciones humanas comunes y extrínsecas y de los que con ellas pueda alcanzarse. En el círculo de sus acciones caen, pues, la exteriorización de la solidaridad de la vida humana. Pero toda solidaridad puede exteriorizarse mediante un acuerdo interno espontáneo o por una organización exterior y conforme a un plan". (62)

"Lo particular y propio del Estado son las manifestaciones sistemáticas de la vida solidaria de los hombres" (63)

"Esta solidaridad es una fuerza dinámica que se expresa de manera distinta en todos los órdenes de la vida social en cada tiempo

y en cada época". (64)

"De aquí que pueda describirse todo progreso en la cultura como un progreso en la idea de la solidaridad humana". (65)

"Cuanto más elevado espiritualmente y más libre socialmente es un individuo, tanto más superior habrá de considerarse el servicio de los intereses solidarios. Por esto la formación de la individualidad es uno de los supremos intereses solidarios." (66)

"Como actividad que corresponde exclusivamente al Estado, hay que considerar la protección de la comunidad y sus miembros, y por consiguiente, la defensa del territorio contra todo ataque exterior". (67)

"No solo tiene el Estado funciones propias respecto del exterior, sino también respecto al interior; y su fin consiste en la conservación de sí mismo y el mantenimiento de la integridad de sus modos de obrar. La economía del Estado sirve para los fines generales del mismo." (68)

"No es el Derecho exclusivamente un medio para conservar una situación actual, sino, además, para colaborar en la formación de una situación para el futuro". (69)

"Se ha considerado durante largo tiempo que el fin del Estado se encerraba principalmente en mantener su poder, conceder su protección y conservar el orden jurídico." (70)

"El poder, la seguridad y el derecho concebidos como fin, tienen necesidad del Estado para extender su actividad sobre las funciones inmediatas con que pueden satisfacerse estos fines. Es necesario ante todo pensar en crear los medios económicos para dar cumplimiento a tales fines." (71)

"El Estado, sin duda alguna, está llamado a mantener una re-

lación con los intereses solidarios humanos. Empero su relación con los intereses particulares está condicionada por su propia naturaleza. Solo en tanto que los individuos o las corporaciones son importantes para alcanzar por sí mismo su fin, puede y necesita el Estado tomarlo sobre sí pero en tanto sean absolutamente individuales los intereses de que se trate, ha de ser abandonado al individuo el alcanzarlo". (72)

"Si sintetizamos los fines particulares de que hemos hablado resulta lo siguiente: que el Estado ha de hacer de la afirmación de su propia existencia, de la seguridad y el desenvolvimiento de su poder, establecer el derecho y ampararlo, y favorecer a la cultura, problemas que sólo a él corresponden. El pensamiento que dirige la determinación de este fin, se encuentra en el reconocimiento de que toda organización conforme a un plan encaminada a atender los intereses solidarios del pueblo, en tanto que haya menester de una dirección central y pueda ser satisfecha su necesidad por medios exteriores, sólo es posible que sea llevada a cabo por los grandes factores sociales dotados de los más altos medios, de poder, o sea, precisamente, el Estado. Estos fines se dividen en exclusivos del Estado y concurrentes, conforme a los cuales, las funciones que le corresponden, en el primer caso son exclusivas del Estado, y en el otro sólo son compartidas por él." (73)

HANS KELSEN.

En su Teoría General del Derecho y del Estado, Hans Kelsen, expresa:

"El Estado es la realidad jurídica creada por un orden jurídico nacional". (74)

"El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o del orden jurídico nacional que la constituye". (75)

Para este autor el derecho es un elemento constitutivo de la "unidad en la pluralidad" (76)

"El Estado es una unidad real sociológica, además de ser una unidad jurídica". (77)

"La población de un Estado hállase dividida en varios grupos de intereses que en mayor o menor escala se contraponen entre sí. La ideología de un interés estatal colectivo, es empleada para encubrir ese conjunto inevitable de interés. Llamar interés de todos al expresado en el orden jurídico, es una ficción, inclusive cuando ese orden representa un compromiso entre los intereses de los grupos más importantes" (78)

De lo antes expuesto, se puede apreciar que para este autor no existe un interés colectivo, como motivo o propósito para alcanzar uno o varios fines estatales.

Pero aunque no lo exprese, el hecho de que en el Estado, se de la "Unidad en la pluralidad" (79), constituye un fin en sí; unidad que conlleva a la personificación de la comunidad en el Estado, personificación que lo diferencia de otros Estados dentro de la comunidad internacional, por lo que otro fin del Estado sería la identidad de la comunidad, con el orden jurídico nacional que la constituye.

Los fines del Estado que se infieren de lo expuesto por Kelsen, representan fines primarios de existencia, mas no significan que el interes de todos, oriente el actuar del Estado a la consecución de fines ulteriores, pues considera este autor a dicho "interés de todos" como una ficción.

Por otra parte Kelsen en su Teoría General del Estado, señala:

"El Estado no es más que un medio para la realización de to-

dos los posibles fines sociales, o con otras palabras: que el Derecho no es más que la forma de todos los posibles contenidos" (80)

"El Derecho y el Estado no son fines sino medios, de tal modo que, incluso aquellos que en la terminología usual se llama fin jurídico, no es más que un medio al servicio de un fin de poder o fin de cultura" (81)

Como se puede apreciar, el Estado como persona moral y sujeto de imputación, es un receptáculo del o los fines que se proponga el estadista, uno o varios grupos de poder, o la mayoría del pueblo, utilizando al Estado como medio para la consecución de dichos fines.

HERMAN HELLER.

En su obra teoría del Estado, este autor, señala:

"El Estado no es una unidad de fin en el sentido de que sus miembros persigan en él y con él los mismos fines" (82)

"La cuestión del fin del Estado no sólo constituye un problema de importancia para la teoría del Estado, sino el más fundamental de la misma. Pues si bien es cierto que sólo los hombres son capaces de proponer conscientemente fines, no lo es menos que el Estado, como toda institución humana, tiene una función objetiva llena de sentido que no siempre concuerda con los fines subjetivos de los hombres que lo forman" (83)

"La realidad del Estado, el cual ha de ser supuesto aquí como unidad, consiste en su acción o función, la cual, tal como ella es, no precisa que sea querida como fin, ni por todos los miembros ni siquiera por uno sólo. El Estado Existe únicamente por sus efectos". (84)

Como se puede apreciar, Herman Heller al igual Hans Kelsen coinciden en que el Estado como tal no es capaz de proponer fines, ya

que ésto sólo es posible que lo hagan los hombres, en lo cual estoy de acuerdo, pero es un medio para que una vez propuestos por el estadista, o por uno o varios grupos de poder, o la mayoría del pueblo, bajo los supuestos de que se trate de una autocracia, una oligarquía o una democracia, respectivamente sea posible su consecución.

Para Kelsen es el Derecho el medio en el cual pueden ser incorporados fines, susceptibles de ser imputados al Estado para Heller, el Estado a través de su acción o función, puede ser sujeto de imputación de fines; y en todo tiempo son los hombres los que propondrían dichos fines, susceptibles de incorporarse a un orden jurídico, utilizando como medio al Estado para alcanzarlos.

RAFAEL PRECIADO HERNANDEZ

Este autor en su obra Lecciones de Filosofía del Derecho, señala:

"Todo instrumento tiene un fin propio en razón del cual se juzga su calidad de buen o malo, y en razón del cual se determinan los fines para los cuales puede ser utilizado" (85)

"De acuerdo con estos razonamientos, válidos para toda clase de instrumentos, no se ve por qué el derecho en su calidad de instrumento carezca de un fin esencial, intrínseco, específico. Pues es de la estructura lógica de todo instrumento el tener su fin específico, independiente de los fines de quien lo utiliza, a menos que se demuestre que hay instrumentos cuya estructura lógica no implica un fin esencial, deberá admitirse que el derecho, aun considerado como medio o instrumento, debe tener un fin específico." (86)

En este orden de ideas, considero que el Derecho tiene como fin intrínseco el de ser un receptáculo de los fines del Estado, así como un medio de inducción para su consecución y al Estado como medio o instrumento, para la realización de unos o varios fines de conformidad a los propósitos de quien (es) lo utiliza (n), a través de su incorporación en el orden jurídico que lo rige.

Siendo así, los fines que en esta tesis se proponen son los que en una democracia representativa, podrían ser asumidos por el Estado, como propósitos solidarios de los individuos que conforman el pueblo, a través de la normatividad jurídica que los comprendiera.

HECTOR GONZALEZ URIBE

Este autor en su obra *Naturaleza, Objeto y Método de la Teoría General del Estado*, expresa:

Para " Los partidarios de un formalismo jurídico a ultranza. Para ellos- con su maestro Kelsen a la cabeza- todos los problemas del Estado son meros problemas jurídicos. Los problemas de la justificación y del fin del Estado son propios de la Política como Ética, pero caen fuera del ámbito de la Teoría General del Estado. La pureza metódica exige que se limpie el campo de esta última disciplina de todo juicio valorativo" (87)

"El Estado no es una mera creación de la técnica, sino el fruto de una proyección total de espíritu humano, con todos sus valores materiales e inmateriales" (88)

Jellinek nos dice que: Cinco son las direcciones con las cuales se tratará de probar la necesidad del Estado, a saber: partiendo de una necesidad religiosa; de una necesidad física, jurídica, moral y psicológica. Creemos, como el gran maestro alemán, que es muy acertada la división que hace. Y podemos seguirla, sin mengua de darle un contenido y un enfoque distintos cuando sea necesario" (89)

"La posición teológica-religiosa-muy rica en sustancia doctrinal y en sus variadas manifestaciones a través de los siglos- parte, fundamentalmente, del principio de la existencia de un Dios creador y providente, y sostiene que todas las cosas han sido creadas por Dios y en El encuentran su primer principio y su último fin, por lo que el Estado, con su poder coactivo, siendo una realidad creada, tiene también su origen en la divinidad y se justifica en la medida en

que acata sus mandamientos. En el fondo, significa el recurso a una realidad trascendente, que da origen, sentido y valor al Estado, sea cual fuera el nombre que se le dé" (90)

"El Estado tiene una misión que cumplir- La conservación e la paz en la Tierra- y en la medida en que la cumple se justifica y se inserta nuevamente en el plan divino: El Estado es obra de Dios- dice el obispo de Hipona- al dar a los hombres la paz temporal y todo lo que a ésta es necesario (La Ciudad de Dios, Lib. 19)" (91)

"Santo Tomás intentó, con éxito, hacer una síntesis armónica de los datos de la fe revelada con las doctrinas aristotélica sobre la vida moral y política. Partiendo ordenadamente de la esencia misma del hombre encuentra su natural sociabilidad" (92)

"Porque siendo el hombre naturalmente un animal social-dice, los hombres en el estado inocencia hubieran vivido en sociedad; y la vida social de muchos no es posible si no hay alguno que presida dirigiendo a todos al bien común, puesto que muchos se dirigen por si mismos a muchos fines y uno solo. Por esto dice Aristóteles que cuando muchas cosas se ordenan a una sola, siempre hay una que es como la principal y directris" (Suma teológica, Primera parte, cuestión 96, artículo IV)" (93)

"La segunda posición frente al problema de la justificación del Estado es la naturalista que ve al Estado como producto de una necesidad física y lo concibe como un dominio de los fuertes sobre los débiles fundado en una tendencia de la naturaleza." (94)

"Se pretende justificar el Estado con su fuerza coactiva, como un poder natural e inevitable al que hay que acatar. Es legítimo y justo someterse al más fuerte, porque así se obedece a la naturaleza" (95)

"Ya en la antigua filosofía griega, en el período presocrático, encontramos esta tendencia naturalista expresada por algunos de los sofistas menores, Hipias, Calicles, Antifón Lykrofon." (96)

"Una tercera posición en el intento de justificar el Estado es el de las doctrinas cuyo común denominador es el de considerar la agrupación estatal como una necesidad jurídica. Esta necesidad estará basada en un orden jurídico anterior y superior al Estado del cual éste derivaría su fundamento y legitimidad. Como observa acertadamente Jellinek, dichas doctrinas se han presentado históricamente bajo tres formas: la del derecho de familia, la del derecho patrimonial y la del derecho contractual." (97)

"La primera es la que se conoce en la historia del pensamiento político con el nombre de teoría patriarcal" (98)

"El Estado no es más que una vasta organización de familias." (99)

"Una segunda forma adoptada por las doctrinas jurídicas de justificación del Estado es la teoría patrimonial. Conforme a ella, la institución de la propiedad por Derecho Natural, corresponde al Estado su protección y es el fundamento de éste" (100)

"Esta teoría es también muy antigua. La encontramos insinuada en Platón, en el libro segundo de la República, e indicada más claramente en Cicerón, en su obra sobre Los Deberes, cuando afirma que las repúblicas y ciudades han sido instituidas principalmente para protección de la propiedad" (101)

"Durante la Edad Media, las concepciones jurídicas germánicas dan pie para considerar la superioridad territorial como una parte esencial de la propiedad y al rey como propietario supremo de todas las tierras, de donde se deriva la idea de que el Estado-con

cebido como dominio del rey se basa jurídicamente en la propiedad. Y ésta es el patrimonio del monarca y el fundamento de su soberanía territorial." (102)

"La tercera forma bajo la cual se presentan las doctrinas jurídicas referentes a la justificación estatal es la del contrato. Su importancia destaca muy por encima de las demás no sólo por su mayor valor intrínseco, sino por el número y calidad de sus inclus tres representantes y por el influjo que ha ejercido sobre el pensamiento político, así como sobre la legislación de los Estados modernos." (103)

"La doctrina contractual, basada en la idea de que el poder del Estado se origina y descansa en un acuerdo de voluntades entre los hombres".(104)

"La teoría contractual, al estilo de Hobbes, es elaborada en el continente europeo por el jurista Samuel Pufendorf(1632-1694), que intenta hacer una conciliación entre las doctrinas absolutistas del citado escritor inglés y las moderadas de Hugo Grocio. Pufendorf parte del supuesto del estado de naturaleza, en que los hombres viven infortunadamente, esclavizados, víctimas del egoísmo y las pasiones, y sostiene que el Estado nace a consecuencia de un pacto voluntario que tiene por objeto evitar los males que se derivan de las imperfecciones humanas." (105)

"Otros intentos de justificar al Estado parten de la base de una necesidad ética o psicológica o de solidaridad social" (106)

"Dentro de las teorías éticas quedan comprendidas todas las que pretenden justificar al Estado demostrando, primordialmente, que es el producto de una necesidad moral de los hombres" (107)

"Las teorías psicológicas son las que fincan la legitimidad del poder político en las tendencias o impulsos del ser humano,

que lo llevan a formar la sociedad y el Estado" (108)

"Una variante de interés en las doctrinas éticas y psicológicas es la teoría solidarista que sostiene que la justificación del poder emana del hecho mismo de la solidaridad social que impone cargas a los hombres y da lugar a sanciones para los reacios, de donde se origina la necesidad de la autoridad en el seno de la convivencia humana". (109)

"Desde el punto de vista general, el Estado debe existir, fundamentalmente, porque su necesidad está postulada por las exigencias mismas de la naturaleza humana." (110)

"El Estado está obligado a crear, ineludiblemente, aquellas condiciones propicias para que los hombres puedan vivir y desarrollarse. Debe fomentar el clima moral colectivo en que se realice la tranquila convivencia en el orden, en que haya igualdad de oportunidades para que todos alcancen su perfección, y ese clima es, precisamente, del bien común, el del bien público." (111)

Al respecto señala "Hermann Heller con las siguientes palabras: El Estado halla justificado en la medida en que representa la organización necesaria para garantizar el derecho en una determinada etapa evolutiva. Entendemos por derecho, en primer lugar, aquellos principios jurídicos, de carácter moral, que sirven de fundamento a los preceptos jurídicos positivos" (112)

Los fines propuestos en esta tesis, si bien se ubican en un plano axiológico y deontológico, al cotejarlos con la doctrina de los fines del Estado, expuesta por Georg Jellinek, presentan las siguiente características:

a) No son fines absolutos del Estado, en razón de que considero que cada Estado, dentro de la comunidad internacional, es soberano; asimismo se considera que los intereses individuales y sociales de los Estados, son cambiantes con el devenir histórico de la humanidad.

b) No son fines particulares del Estado, en razón de que considero que los Estados, no se encuentran predeterminados a la realización de uno o varios fines, que le sean exclusivamente propios.

c) Son fines relativos del Estado, en razón de que se considera que el Estado debe dar las condiciones exteriores favorables bajo las cuales puedan desenvolverse la moralidad, el arte, la ciencia, la economía y la Sociedad.

d) Se ubican dentro de una teoría eudomenista ética, los fines jurídicos y administrativos, ya que persiguen bienes que aprecie valiosos para la sociedad.

e) Se ubican dentro de una teoría eudomenista ética-utilitaria, en razón de que los fines sociales y económicos que se proponen, persiguen bienes útiles que aprecie valiosos para los individuos y la sociedad.

f) Los fines jurídicos y administrativos propuestos, considero son exclusivos del Estado, en razón de que compete a éste, como personificación del orden jurídico que lo constituye, su realización.

g) Los fines sociales y económicos, propuestos, considero son concurrentes en razón de que corresponde tanto al Estado, como a los particulares y la sociedad en su conjunto procurar su realización (Ver Gráfica 5)

Por otra parte, con respecto a lo expuesto por Hans Kelsen, me adhiero a lo señalado por él, de que " El Estado no es mas que un medio para realización de todos los posibles fines Sociales, o con otras palabras que el Derecho, no es mas que la forma de todos los posibles contenidos", pero considero que dichos fines deben ser aquellos que reporten bienes al pueblo .

Con respecto a lo expuesto por Herman Heller, me adhiero a

lo que él señala " El Estado no es una unidad de fin en el sentido de que sus miembros persigan en él y con él los mismos fines".

Pero ello no obsta, para que el Estado tenga fines que realizar, en razón de que son éstos los que orientan las funciones del Estado y por otra parte de no contar con fines, el Estado se equiparía a una fuerza ciega de la naturaleza cuyos resultados son imprevisibles y su accionar sería caótico, de ahí que el poder del Estado, que se traduce en funciones, no es un poder en abstracto, si no un poder decisorio y sancionador, eminentemente político, para inducir las conductas de los individuos y la sociedad a la realización de los fines que señale el estadista, el o los grupos de poder y el pueblo a través de sus representantes, bajo los supuestos de que se trate de una autocracia, una oligarquía o una democracia representativa respectivamente.

Con respecto a lo expresado por Rafael Preciado Hernández de que todo medio o instrumento tiene un fin esencial, intrínseco y específico, considero que con relación al Estado, dicho fin sería mantener la unidad en la pluralidad de intereses individuales que difieren y se enfrentan; así como personificar el orden jurídico de la comunidad que lo constituye, pero dichos fines no son los que se proponen en esta tesis, ya que a los que se alude en ella son fines que se consideran extrínsecos.

Con relación a lo expresado por Hector González Uribe, respecto a la justificación del Estado, éste no se justifica por la necesidad que el hombre tenga de él, sino en razón de los fines que persigue, para el bien del pueblo en lo jurídico, social, económico y administrativo; ya sea que dichos fines los establezca el estadista, el o los grupos de poder, o el pueblo; bajo los supuestos de que el poder del Estado radique en un autócrata, una oligarquía o en una democracia representativa, respectivamente.

Pero cabe hacer otro cuestionamiento ¿ como se presentan en el tiempo dichos fines? en forma breve procuré dar respuesta a

esta interrogante.

El Estado evoluciona, como señala Carlos Marx, conforme se desarrollan las fuerzas productivas, pues éstas determinan los modos de producción social y las relaciones sociales de producción que condicionan la conformación del Estado y éste a su vez tiende a mantener el statu quo, en una continua interacción, ello no es posible por generación espontánea, sino en el devenir histórico de los pueblos.

Considero que en una primera fase, los fines del Estado atendieron a las necesidades de conformación, consolidación y expansión de éste, cuando las comunidades primitivas se asientan en un territorio y luchan por su posesión, adquiriendo conciencia de identidad y necesidad práctica de liderazgo para que se organice la defensa territorial e inclusive su expansión; estos fines se corresponden a los estadios de comunidad primitiva sedentaria, ciudades Estado, e imperios que ejercerán su dominio sobre otros pueblos apropiándose de su territorio y de los bienes materiales y servicios que podían prestar los sojuzgados, en este estadio nos encontramos en lo que Federico Engels denomina Estado esclavista.

En forma concomitante surgen otros fines del Estado, que son el de mantener el orden entre los distintos grupos sociales; sacerdotes, guerreros, campesinos, artesanos; que se van conformando en atención a la división social del trabajo y la necesidad de mantener la paz interna de la sociedad estratificada, estratificación que se explica en razón de la distribución de la riqueza y oportunidades que tienen los individuos para acceder a ésta; estos últimos fines se corresponden a lo que los teóricos han dado en llamar Estado clasista, en atención a los que detentan el poder político y económico y son:

-Sacerdotes en los Estados teocráticos, como acontece en el antiguo Egipto.

-Aristócratas en las ciudades Estado, como lo fue Atenas y Esparta en la antigua Grecia.

-Emperadores en los Estados militar imperialistas, como lo fueron los imperios Persa, Griego, Romano, Español, Ingles.

-Nobles y señores feudales, en los Estados feudales y en los Estados de monarquías absolutistas.

Dichas clasificaciones de los Estados atienden a la clase que detenta el poder político y la riqueza, correspondiendo a dichos Estados fines como lo son la conformación, consolidación, expansión del Estado la Paz Social y el Orden Público.

Orden público y paz social, que con el devenir histórico de la humanidad, se ven trastocados por luchas sociales que al seno de los Estados, se suscitan, para lograr una recomposición en las oportunidades para acceder a la riqueza y al poder político, por parte de los individuos que conforman la sociedad, condiciona la ampliación de los fines del Estado, como lo es la promoción de la democracia y el bienestar social, en la que, el Estado asume un nuevo rol que le permite intervenir más directamente en la vida económica de los particulares, ya sea favoreciendo la acumulación de la riqueza, en la que se ubica al Estado liberal burgues; o de la sociedad en su conjunto, en la que encontramos a los Estados socialistas con régimen totalitario como lo fué la Unión de Repúblicas Sovieticas Socialistas, las exrepúblicas socialistas, y como la República Popular China, Viet Nam y Cuba; o Estados de economías capitalistas, entre los que encontramos a los Estados con monarquías constitucionales o repúblicas democráticas, en las que se da un intervencionismo moderado del Estado en el control del proceso económico.

En los tiempos actuales, los Estados, dada la interdependencia que se presenta entre éstos, en lo económico, en lo político en lo cultural, los fines del Estado se corresponden a la necesidad de promover el liberalismo, como un medio para expandir las fuerzas productivas, fomentando la competitividad entre individuos, grupos y naciones, abandonando con ello su posición de Estados interventores y proteccionistas de sus mercados internos, lo cual se pensaba, iba a favorecer el proceso de industrialización y desarrollo económico.

Pero cabe hacer en estos tiempos una reflexión ¿ es acaso el medio más conveniente ?, si la historia ha demostrado que el dejar en manos de los particulares la promoción de la expansión económica, incrementa el proceso de acumulación de la riqueza, genera profundas desigualdades sociales y cancela las oportunidades para acceder a niveles superiores de vida a la población en general.

Considero que los Estados deben plantear sus fines de manera clara, concreta expresandolos en el orden jurídico que los rija, y que a dichos fines se supediten las funciones de sus organos estructurales y personales, al efectuar la promoción del liberalismo que no debe trastocar dichos fines rectores, sino que debe fortalecerlos.

El desencadenar la competencia entre individuos, grupos, clases, Estados, sin que se orienten sus acciones a un Bien Comun, es dar margen a que impere la ley de la selva y un darwinismo social. Lo que llevaría a un retroceso de los pueblos, cuando menos de dos siglos, como aconteció en los albores de la Revolución industrial, en la que Locke fué el filósofo que más defendió el status imperante y, como lo señala el maestro Mario de la Cueva en su obra La Idea del Estado, fue " el teórico del Estado individualista y liberal burgues" (113), ya que Locke señala que "el fin mayor y principal de la unión social es la preservación de las propiedades." (114) o se retroceda a la época feudal, en la que los pobres pasen a ser siervos, o aun más esclavos de los que detentan el poder político económico, al seno de los Estados, o de los Estados en la comunidad internacional.

Lo antes expuesto, se antoja imposible, sin embargo, es el hombre al que le corresponde en uso de sus facultades intelectuales, trascender su estado de irracionalidad intuitiva, orientando sus fuerzas creativas hacia estadios superiores de vida, en la que si bien la diversidad social coexista, en atención a la división social

del trabajo; no sean condenados grandes núcleos de población; al seno de los Estados, o Estados al seno de la comunidad internacional; a mantenerse marginados de los logros alcanzados en el proceso de producción de bienes, provocado por la ciencia y la tecnología.

Por lo que, en lo futuro los Estados, si realmente anteponen el Bien Común a sus intereses particulares, deberán tender a democratizar el acceso a la información científica y tecnológica, así como su aplicación, a fin de que beneficie no a un Estado en lo particular, sino a la comunidad internacional y que los bienes generados en el proceso productivo se distribuyan atendiendo a un principio de solidaridad, más que en atención a las posibilidades para su generación.

Por lo que al Estado, deben fijarsele fines superiores de carácter Etico-Jurídico; Etico-Administrativo; y Etico-Económico; y Etico-Social; que orienten sus funciones y actividades. En razón de lo antes señalado, se presentan, lo que podrían ser esos fines, los cuales se encuentran jerarquizados, lo que no impide que se alcancen parcialmente unos y otros; ya que todos se encuentran inmersos en lo que denomino como Sistema Social, Jurídico, Político, Económico y Administrativo, que es el Estado. (Ver Grafica No. 6)

2.1 FINES ETICOS JURIDICOS DEL ESTADO

(Ver Gráfica No. 7)

Los fines del Estado de carácter Etico-Jurídico, para su consecución deben tener una sustentación en el Derecho Interno, en los que se apoye la Legalidad como uno de los fines primarios en la escala, en el siguiente peldaño descanzaría la Seguridad Pública, la Democracia y la Seguridad Jurídica; estos fines sirven de soporte al Orden Público, la Justicia (Legal, distributiva, conmutativa) y la Paz Social; los cuales sirven de soporte a la Libertad y Equidad; y en la cuspide de la piramide se coloca al Bien Común, como fin superior

del Estado.

"En el concepto de Bien Común, se articulan dos ideas. La de bien implica los elementos materiales indispensables para la satisfacción de las necesidades de las personas, y la norma moral que ordena su uso y destino. Lo común o público implica que el Estado no puede perseguir ni admitir fines puramente particulares" (115)

"La libertad humana, libertad de querer en su acepción más amplia; es libertad de querer uno entre varios bienes... En sentido jurídico es la posibilidad de actuar conforme a la ley" (116)

"El antecedente histórico directo del concepto equidad se encuentra en Aristóteles, quien habla de epiqueya como prudente adaptación de la ley general a fin de aplicarla al caso concreto" (117)

"En sentido general orden público designa el Estado de coexistencia pacífica entre los miembros de la comunidad ... En un sentido técnico, la dogmática jurídica como orden público se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que indentifican o designa el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos (no esta bajo el imperio de "autonomía de la voluntad") ni por la aplicación de derecho extranjero" (118)

"La justicia como criterio racional de lo justo y lo injusto suele dividirse en tres grandes clases; justicia legal, justicia distributiva y justicia conmutativa.

La justicia legal o general se refiere a las relaciones de la sociedad con el individuo, desde el punto de vista de los que, es tos deben a ella; bajo su ámbito se incluyen tanto las cuestiones sobre lo que los ciudadanos deben a la sociedad (impuestos, servicios obligatorios, etc.), como los deberes de los gobernantes con la sociedad (lealtad, promoción del bien común etc.).

La justicia distributiva regula la participación a que tienen derecho cada uno de los ciudadanos respecto de las cargas y bienes distribuidos del bien comun.

La justicia conmutativa es la que rige las operaciones de cambio entre personas que se hagan en un plano de igualdad.

"La justicia social", la cual mira a la repartición de la riqueza entre los miembros de la sociedad" (119)

La paz social se encuentra vinculada al fin de orden público, pero cabe hacer especial énfasis, en que la paz que deriva de las normas jurídicas, que hace posible la convivencia pacífica entre los individuos, no sólo tiene como sustrato la normatividad sino la interacción de otros fines del Estado, como son: la Seguridad Pública, la Democracia, la Seguridad Jurídica y la Justicia; claro, todos ellos se sustentan en la legalidad. La paz social no sólo debe entenderse como una convivencia pacífica entre individuos, sino la consecuencia de armonizar los intereses de los individuos y grupos (clases sociales, partidos políticos, grupos de presión política, etc.) que hagan posible evitar confrontaciones que la alteren y permitan una cooperación solidaria de individuos y grupos para la consecución de los fines superiores del Estado.

La Seguridad Pública, considero, debe entenderse no meramente como evitar los peligros que se le pueden ocasionar a un individuo para salvaguardarlo de posibles atentados contra su persona, familia, propiedades, posesiones y derechos, sino como la liberación de la miseria e ignorancia, puesto que la Seguridad Pública, ha de sustentarse en condiciones de bienestar y cultura de la población, que hagan posible la existencia y permanencia de dicha Seguridad Pública; ya que su alteración se debe en gran medida a la pobreza e ignorancia del pueblo.

La democracia, como "filosofía o sistema social que sostiene que el individuo, sólo por su calidad de persona humana y sin consideración a sus cualidades, rango, status o patrimonio, debe participar en los asuntos de la comunidad y ejercer en ellos la dirección que proporcionalmente le corresponde. En teoría pura no toma en consideración ninguna característica individual, ya sea de raza, sexo, edad, religión, ocupación, riqueza, inteligencia, abolengo, etc." (120)

"En la acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes" (121)

Considero que este fin, es condición total para acceder a peldaños superiores en la consecución de los fines del Estado. Pero cabe hacer una reflexión ¿se da la democracia, cuando existe marginación de un amplio sector de la población en el acceso a las oportunidades para elevar su nivel de vida?, por lo que para hacer posible la democracia, el Estado debe combatir la pobreza e ignorancia de la población, como una condición para alcanzar la democracia, puesto que esta limitante impide una mayor y mejor participación de la población en la orientación de sus acciones hacia estadios superiores de vida, que el Estado como un todo, a través de sus órganos personales, debe procurar.

"La Seguridad Jurídica la define Delos así " es garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objetos de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación (Los fines del derecho P. 47)... La Seguridad Jurídica puede entenderse desde dos puntos de vista, uno objetivo y otro subjetivo. Desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados... Desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública" (122)

Es vital para la sociedad, que se estatuya como un fin del Estado la seguridad jurídica, reforzando lo que son las garantías individuales, con ello se dará una justa dimensión a este fin del Estado, que apunte las garantías individuales y los derechos sociales.

Los fines éticos-jurídicos antes señalados, han de descansar en la legalidad, fin primario del Estado, y al que sus elementos personales ajusten sus actos; es por ello, que los fines del Estado deben consagrarse en forma clara y expresa en el orden jurídico del Estado; para que estos fines, orienten la planeación social, económica y política del Estado y legitimen los objetivos de los planes que se formulen por éste.

Andrés Serra Rojas señala que " a pesar de las grandes imperfecciones del Estado éste se justifica por sus fines, cualquier fin social puede ser realizado por el Estado por medio de sus funciones... Si el Estado ha existido y existe es porque tiene fines que realizar" (123)

2.2. FINES ETICO ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO

(Ver Gráfica No. 8)

Los órganos del Estado, tanto estructurales, como personales deben tener fines Etico-Administrativos, que oriente su actuación, sin monoscabo de que persigan fines: Etico Jurídico, Etico Sociales y Etico Económicos.

El fin superior de carácter Etico-Administrativo, considero, lo representa la soberanía, ya que al faltar éste, al Estado se le restaría su capacidad de autodeterminación y organización; ubicándose en un plano de capitulaciones, que le llevarían a acceder a todos los mandatos que del exterior se le impongan.

En el pueblo reside la soberanía como poder supremo de autodeterminación y corresponde al pueblo su ejercicio. A los órganos personales del Estado corresponde su respeto y observación, pero la sobe-

ranía del Estado, debe encontrar un soporte en la autonomía política y financiera del exterior e interior.

"La autonomía concebida, en términos generales, como la facultad de darse leyes así mismo, adquiere, al ser aplicado al orden político, un significado especial: se refiere a la facultad que tiene el pueblo de darse leyes, o sea, de gobernarse con independencia de gobiernos extranjeros" (124)

La Autonomía, que es necesaria para que el Estado realmente puede ejercer su soberanía, no debe entenderse, exclusivamente como la capacidad para darse las leyes que han de regirlo, sino también en su capacidad de decisión para orientar sus actos hacia fines superiores en lo económico y social, cuando se supeditan las decisiones políticas a indicaciones externas en materia económica y social, no se puede hablar de autonomía.

Los órganos personales del Estado han de perseguir la autonomía política y financiera del Estado; y el financiamiento de obras de infraestructura o la atención de servicios públicos; debe recaer en los particulares a través de las formas de captación fiscal, que no sean recurrir al endeudamiento interno y externo; puesto que con ello compromete la capacidad de autodeterminación del Estado.

Los empréstitos contraídos al interior y al exterior, por los órganos personales del Estado deben ser liquidados, para que no gravite en el pueblo el peso del pago de deudas; que los órganos personales del Estado ajusten los gastos para prestación de los servicios a las disposiciones de recursos propios y de requerirse el financiamiento de obras costosas, no las lleve a cabo, sino que de en concesión a particulares nacionales o extranjeros la realización de dichas obras, las cuales en todo tiempo deben quedar sujetas a la condición; que obteniendo la recuperación de los recursos invertidos, más la utilidad razonable que se les autorice, han de pasar al patrimonio del Estado, el cual en todo tiempo podrá quitar o renovar dichas concesiones.

Si el Estado promueve un liberalismo, no debe entenderse que a los particulares sólo corresponden los beneficios, sino también los riesgos de la liberalización, y que corresponderá a estos el promover de manera conjunta con el Estado la obtención de los fines del Estado.

La obtención de los fines del Estado en lo Etico-Jurídico, en lo Etico-Social y en lo Etico-Económico, que expongo, es un fin en sí mismo, dentro del conjunto de fines Etico-Administrativos; que junto con la autonomía política y financiera del Estado, se ubican en el peldaño inmediato inferior del fin superior que es la soberanía.

En el peldaño inmediato inferior, a los fines antes indicados, ubico los siguientes fines Etico-Administrativos:

Organización racional de los órganos estructurales del Estado, que involucra la definición de sus funciones y actividades.

La distribución y gasto racional de los recursos del Estado; y la democratización política y administrativa de los distintos Órganos de poder Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) en los distintos niveles de poder (Federal, Estatal y Municipal).

Dichos fines deben encontrar soporte en los fines que en el peldaño inmediato inferior se expone, que son:

-El contar con un inventario real y actualizado de los recursos del Estado.

-La realización como un fin y como una acción constante, realista y congruente de una planeación administrativa y financiera que debe llevarse a cabo entre los órganos del Estado; y

-Un control real, constante y efectivo de la actuación de los órganos del Estado, en el acatamiento de las normas jurídicas y su gestión política, administrativa y financiera.

Los fines Etico-Administrativos antes señalados, conforman una estructura piramidal, que pretende jerarquizarlos, pero ello no implica que se alcancen parcialmente unos y otros; aunque dentro de un plano deontológico, debe procurarse su consecución cabal por parte de los órganos del Estado.

Asimismo, dichos fines deben tener como soporte fines primarios que son la legalidad, para ello se requiere que de manera clara concreta y expresa se incorporen al orden jurídico del Estado, a efecto de que no sean extraídos por interpretación del texto constitucional, sino de manera directa y expresa; como una manifestación de la voluntad soberana del pueblo y no como un acto de interpretación discrecional de algún órgano personal del Estado.

En el peldaño inmediato inferior a la legalidad, se ubica el de derecho interno que comprende la normatividad jurídica que rige al Estado.

Los fines ético-administrativos en la base de la estructura piramidal que se expone, deben encontrar un soporte más amplio que es el Derecho Internacional; pues si bien el Estado debe perseguir como fin superior la soberanía; ésta no es posible si en el contexto de la comunidad internacional impera la ley de la selva y al respeto a la soberanía de los Estados, se anteponen los intereses políticos, económicos, sociales y culturales de Estados económicamente fuerte, sin que la Organización de las Naciones Unidas, sea un freno a las intenciones imperialistas de dichos Estados; siendo así no podemos hablar de soberanía, sino de dependencia y solo en la mente de los hombres se mantendra como ideal, más no como realidad.

2.3 FINES ETICO SOCIALES DEL ESTADO

(Ver Gráfica No. 9)

El desarrollo social se ubica en el vertice superior de la piramide, dentro de lo que se señalan como Fines Etico-Sociales del Estado; con este fin, se quiere significar el cambio cualitativo en

los niveles de vida de la población del Estado, al satisfacer gradualmente y de manera creciente sus necesidades materiales y espirituales, por lo que en el peldaño inmediato inferior, de esta jerarquización convencional, se señala el desarrollo individual y el ocupacional.

Maslow, al hacer la jerarquización de las motivaciones individuales, pone en la escala más alta de Desarrollo Individual, como resultado de haber cubierto el individuo sus necesidades materiales y de autoestima; así como, de integración y cooperación con la sociedad, aportando lo mejor de sí a los demás, concomitante a ello el Desarrollo Ocupacional es primordial para lograr dicha integración y cooperación social.

En el peldaño inmediato inferior se ubican como Fines Etico Sociales del Estado la Salud, la Educación y la Seguridad Social, en razón de que sin éstos difícilmente se puede aspirar alcanzar los fines superiores.

La salud, como Fin Etico-Social del Estado se entiende "como normal desenvolvimiento de las funciones psicológicas y biológicas humanas, la salud es objeto de la protección del derecho. Los delitos de lesiones, daños, contagios, etc. no tiene otro objeto social. Dicha protección jurídica alcanza no sólo a la salud individual de las personas, sino también a la salubridad pública o de la comunidad social, amparada mediante normas jurídicas que sancionan como delitos de peligro para la población la contaminación de bebidas y alimentos, la infracción de los reglamentos de higiene, etc." (125)

A esta definición le falta la sanción a los delitos de contaminación del medio ambiente que afectan la salud de los individuos y de la sociedad en su conjunto; ya sea por contaminación de la atmósfera, el agua, la tierra, o todos a la vez.

La Educación como Fin Social del Estado como un proceso de transmisión de la cultura entre miembros de la sociedad, pero exclusivamente teórico, sino práctico que le permita al individuo ubicarse en el proceso productivo a temprana edad; ya que la formación que adquier-

re el individuo a nivel de primaria y de secundaria, no le dan elementos de apoyo para que se gane la vida en una actividad por la que obtenga un ingreso decoroso.

Se requiere una gradual transformación del sistema educativo oficial y privado que se oriente básicamente, después de lo que es la enseñanza primaria, a lo que es la formación para el trabajo; es decir, que los tres años de enseñanza secundaria deben ser destinados no únicamente a una formación de carácter académico sino que también se oriente a la formación para el trabajo, en los que se impartan conocimientos relacionados con artes y oficios que le permitan a los individuos poderse ocupar, en función de la especialidad que elijan, en actividades industriales, agropecuarias o de servicios; que le permitan ganar un salario justo y remunerador, que satisfaga sus necesidades y las de sus familiares dependientes.

Por lo antes expuesto, debe impulsarse la creación de carreras terminales en el campo y en la ciudad, para que la población que se incorpore a lo que se denomina fuerza de trabajo, sea realmente una fuerza de trabajo calificada y productiva y no siga dependiendo de sus familiares hasta lograr un nivel de preparación profesional o porque no consiga empleo, debido a que no cuenta con la capacidad para el desempeño de una actividad específica, que se demande en el mercado de trabajo.

Esto no es posible, si no se inicia un proceso de difusión a nivel de las escuelas primarias, secundarias, técnicas y profesionales, puesto que la educación debe ser no únicamente la transmisión de conocimiento sino también el infundir hábitos de conducta que le permitan al individuo organizarse para la producción, para la distribución, para el consumo, para el trabajo y en su conjunto para el mejor disfrute de los recursos y del esfuerzo individual y social; si no se indica una campaña de concientización que abarque a la totalidad de la población, que sea constante, que se instituya y forme parte del sistema de educación, difícilmente puede un individuo acceder a niveles de productividad y vida superior, puesto que en la organización in

dividual, colectiva y nacional, estriba el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y de los esfuerzos individuales y sociales.

La Seguridad Social, como fin Etico Social del Estado se vincula estrechamente con las instituciones de seguridad social las cuales "son los organismos encaminados a la protección de la clase trabajadora, de sus familiares y de la comunidad misma, contra los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general" (126)

"La Organización de las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, publicada el 10 de diciembre de 1948, en sus artículos 22 y 25- expresa su preocupación por los minimos indispensables para que las personas gocen de prestaciones de carácter económico, social y cultural" (127)

Es en ambos sentidos como se entiende la seguridad social, como protección de la comunidad, contra los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general, que garantice minimos indispensables, para que los individuos y la sociedad en su conjunto gocen de prestaciones de carácter económico, social y cultural. No exclusivamente la clase trabajadora y sus familiares; puesto que de ser así, se deja al margen a los desempleados y sus familiares; por lo que debe considerarse el seguro de desempleo como prestación adicional en los sistemas de seguridad social, en los Estados que no cuentan con esta prestación.

La Alimentación como fin Etico-Social del Estado, como sus tento material básico de la existencia humana, debe ser considerada un fin Etico-Social del Estado, que comprende a la totalidad de individuos que conforman la sociedad, procurando que todos, tengan acceso a los distintos tipos de alimentos, que conformen una dieta nutricia, ello entraña la promoción extensiva e intensiva del crecimiento en su producción y distribución, que garantice que llegue a todos, en condiciones de cantidad, calidad y precios accesibles. ¿ se puede pen sar en un incremento de la productividad, sin antes satisfacer los re querimientos básicos de nutrientes alimenticios entre la población? .

¿ Puede darsele mayor prioridad a la industrialización que al sector agropecuario, cuando no se han satisfecho cabalmente las necesidades alimenticias de la sociedad? considero que es prioritario el impulso al sector agropecuario y pesquero; así como a las ramas de actividad que garanticen la conservación, la transformación, transportación y comercialización de estos bienes; ya que un pueblo bien alimentado tendrá mejor salud y hablando en terminos meramente pragmáticos un rendimiento productivo mayor.

El Empleo como fin Etico-Social del Estado, como ubicación de los individuos dentro del proceso productivo, que le permitan obtener un salario con el que satisfaga sus necesidades de alimentación, vestido, vivienda, educación; condición sin la cual los individuos no pueden aspirar a un desarrollo individual y ocupacional.

En la actualidad a nivel mundial los indices de desempleo son elevados, ello entraña un desperdicio real de la fuerza de trabajo, la cual debe ser incorporada al proceso productivo. Se atribuye dicho desempleo unas veces al desplazamiento de la mano de obra por las maquinarias, otras a la falta de inversión, otras a la falta de calificación de la mano de obra, etc. considero que en gran medida se debe a la deficiente planeación económica, que no ha previsto el incremento poblacional y su desplazamiento interregional; los avances científico-tecnológicos; y el desplazamiento de capitales a aquellas ramas de la economía más rentables, descuidando ramas en las que se puede ocupar de manera extensiva a la fuerza de trabajo, que si bien no sea altamente rentable, genere la recuperación de la inversión, empleos e ingresos a los que en estas ramas se ocupen.

La vivienda como fin Etico-Social del Estado, se entiende como procurar que todas las familias cuenten con un espacio habitacional que en condiciones de tamaño, salubridad y servicios, satisfaga esta necesidad existencial de los individuos que conforman la sociedad, no como una mera prestación que los empleadores deban otorgar a sus empleados; pues ello deja al margen a aquellos individuos que no se encuentran ubicados dentro de una relación laboral.

Ello implica la realización de un inventario real de las casas habitación; así como las carencias de las mismas, en función de las necesidades existentes; así como la planeación de los asentamientos humanos y los requerimientos de servicios urbanos que ello implica; así como un inventario de los materiales que por regiones se tengan disponibles para su construcción, para abaratar su edificación, misma que debe ser sufragada por las familias con créditos accesibles, procurando que los beneficiados, participen bajo la dirección de expertos en su construcción; siendo responsable el Estado de vigilar, y prohibir en su caso, que se lleven a cabo asentamientos urbanos en forma irregular, así como que se cuente con los servicios urbanos de agua, alcantarillado, calles y electricidad; así como el tamaño y servicios que las casas habitación deben tener, en condiciones de calidad que garanticen su duración y funcionalidad; expertos urbanistas podrían hacer modelos de asentamientos humanos en las distintas regiones del territorio que abarca el Estado.

2.4 FINES ETICO ECONOMICO DEL ESTADO.

(Ver Gráfica No. 10)

Dentro de este conjunto de fines, se ubica el Desarrollo Económico, en la cuspide de la piramide y como tal, se entiende tanto el crecimiento en el producto interno bruto, como la participación en su reparto entre la población, que haga posible la gradual elevación de los niveles de vida de todos y cada uno de los individuos que conforman la sociedad de un Estado.

En el peldaño inmediato inferior se ubica los siguientes fines:

-Productividad, calidad y competitividad en la producción de bienes y servicios que demanda la sociedad del Estado, como para su exportación a otros Estados.

La productividad, es la resultante de un aprovechamiento racional de los recursos productivos disponibles, que haga posible el in

cremento en cantidad, calidad y costo mejores a los que se obtengan comparativamente en el ciclo inmediato anterior; y

-La Equitativa distribución del ingreso, esto es, una equi-
librada repartición de la riqueza que genera el Estado, entre to-
dos los individuos que conforman la sociedad. Ello implica controlar
la inflación e incrementar gradualmente el poder adquisitivo del dine-
ro, repartiendo equitativamente los beneficios que reporta la produc-
tividad; puesto que de no ser así, se incrementa la plusvalía relati-
va, que significa, al decir de Marx, un incremento en la utilidad de
los capitalistas, como resultado del incremento en la productividad,
sin que se incremente la retribución al trabajador; o se bajen los
precios como resultado del abatimiento en costos.

En el peldaño inmediato inferior, a los fines antes señala-
dos, se ubican:

-La Organización para la Producción, Distribución y Comer-
cialización de los bienes y servicios que demanda la sociedad; lo que
implica procurar incrementar la eficiencia y eficacia en el proceso
administrativo (que comprende la planeación, la organización, la direc-
ción y el control), en todos los sectores, ramas y unidades de produc-
ción;

-La Capacitación y Adiestramiento de la mano de obra, se pro-
pone como otro fin Ético-Económico del Estado; pero no exclusivamente
en el trabajo, sino para el trabajo; no exclusivamente en carreras téc-
nicas de corta duración, sino a nivel profesional y en cursos de capa-
citación y educación continua; ya que de ello depende en gran medida
el incremento de la productividad del aparato económico del Estado.

La capacitación y adiestramiento deben permitir la continua
actualización de la fuerza de trabajo y adaptación a los nuevos proce-
sos que traen consigo las innovaciones científicas y tecnológicas apli-
cadas en los distintos sectores y ramas de la actividad económica.

Otro fin en este nivel lo constituye la Investigación Cien-
tífica y Tecnológica aplicada al proceso productivo, puesto que de

ello depende el abatimiento de costos e incrementos en la cantidad y calidad de los bienes y servicios que se producen, para satisfacer las necesidades sociales. Su desatención por el Estado y los particulares involucrados en el proceso productivo, ocasiona obsolescencia, baja productividad y baja competitividad en el mercado interno y externo de los bienes y servicios que se producen.

En el siguiente peldaño, se ubican:

-El contar con un Inventario Real y Actualizado de los Recursos Productivos.

-La Planeación económica y social, de conformidad a fines Etico-Jurídico, Administrativos, Sociales y Económicos, que orienten las funciones y actividades del Estado, así como de los individuos que integran la sociedad.

La Planeación debe servir para "proyectar la actividad económica y el desarrollo económico. Es la técnica de precisar el curso que seguirá la economía del país, y por tanto es una fase más avanzada y completa de la previsión. Es indispensable precisar mediante un plan la forma de coordinar dicha acción."(128)

Pero no nada más para precisar el curso que seguirá la economía de un Estado, sino para determinar alternativas de acción cuando fallan las previsiones, en razón, de contingencia interna y externa. No es justificable caer en la improvisación o en el catastrofismo; si se planea con realismo y se establece un control de la actividad económica, así como del gasto público que ejerce el Estado. Por lo que la planeación no debe caer en la proyección de falsas o temporales expectativas, sino en razón de un análisis realista de los recursos disponibles y su posible obtención de manera sostenida y no eventual; así como, de un diagnóstico de necesidades sociales y económicas que deben atenderse por el Estado, dando prioridad a las más urgentes.

ARISTOTELES
ALCANZAR EL BIEN FISICO Y MORAL DEL HOMBRE

HEGEL
CONSIDERA AL ESTADO COMO LA MAS ALTA FORMA DE MORALIDAD OBJETIVA

EUDEMONISTA C. WOLFF
UTILITARIA (5)
ALCANZAR LA FELICIDAD, QUE CONSISTE EN LA PERFECCION DEL HOMBRE

EUDEMONISTA SAN AGUSTIN
TEOLOGICA (6)
LA CONSERVACION DE LA PAZ EN LA TIERRA

SANTO TOMAS
EL BIEN COMUN

STAHL
REALIZAR EL ORDEN MORAL, SERVIR Y OBEDECER A LA PERSONA DE DIOS Y LEVANTAR UN IMPERIO EN LOOR DEL MISMO.

68

TEORIA	DOCTRINA	TEORIA	EXONENTES	FIN DEL ESTADO
DE LOS FINES ABSOLUTOS	DE LOS FINES LIMITADOS (7) (8)	DE LA LIBERTAD.	SPINOZA	LA LIBERTAD ESPIRITUAL.
		DE LA SEGURIDAD	LOCKE	LA PROTECCION DE LA PROPIEDAD PRIVADA QUE COMPRENDE DENTRO DE SI LA VIDA Y LA LIBERTAD.
		DE LA REALIZACION DEL DERECHO	HOBBS	EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY
			KANT	LA REALIZACION DEL DERECHO.
			ROUSSEAU	LA LIBERTAD Y LA CONFORMIDAD A DERECHO DEL PODER DEL ESTADO.
DE LOS FINES PARTICULARES			FITCHE	CONSIDERA QUE LOS ESTADOS SE ENCUENTRAN PREDESTINADOS A LA REALIZACION DE UN FIN PARTICULAR QUE LES ES PROPIO.
DE LOS FINES INDIVIDUALES (9)	DE LOS FINES RELATIVOS (10)	FINES EXCLUSIVOS (11) FINES CONCURRENTES (12)	G. JELLINEK G. JELINEK	

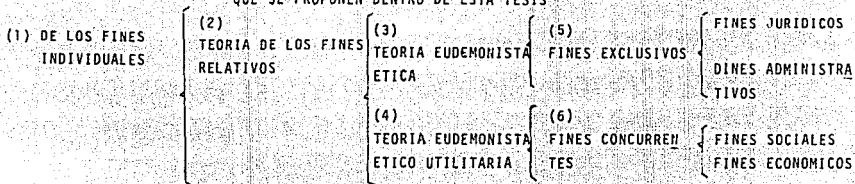
69

DOCTRINA DE LOS FINES DEL ESTADO

- 1) PROPONE TRATAR LOS FINES UNIVERSALES DEL ESTADO
- 2) EN OPOSICION DE DICHA TEORIA, LA TEORIA ORGANICA DICE QUE EL ESTADO ES UN FIN EN SI MISMO, ES DECIR EL FIN QUE ES IMANENTE A SU SER. EXPONENTE HELER.
- 3) PROPONE QUE EL BIENESTAR DEL INDIVIDUO, Y DE LA COMUNIDAD SEAN EL OBJETIVO SUPREMO Y UNICO DE TODA ORGANIZACION PUBLICA.
- 4) EL FIN DEL ESTADO COSISTE EN LA REALIZACION DE LA MORALIDAD.
- 5) EL ESTADO COMO INSTITUCION SIRVE PARA LA UTILIDAD COMUN.
- 6) PARTE, FUNDAMENTALMENTE, DEL PRINCIPIO DE LA EXISTENCIA DE UN DIOS CREADOR Y PROVIDENTE, Y SOLO TIENE QUE TODAS LAS COSAS HAN SIDO CREADAS POR DIOS Y EN EL ENCUENTRAN SU PRIMER PRINCIPIO Y SU ULTIMO FIN, POR LO QUE EL ESTADO, CON SU PODER COACTIVO, SIENDO UNA REALIDAD CREADA, TIENE TAMBIEN SU ORIGEN EN LA DIVINIDAD Y SE JUSTIFICA EN LA MEDIDA EN QUE ACATA SUS MANDAMIENTOS.
- 7) TRES FORMAS ADOPTAN ESTAS DOCTRINAS: ASIGNAN COMO FIN, O LA SEGURIDAD, O LA LIBERTAD, O CONSIDERAN QUE SU FIN ES EL DERECHO.
- 8) SU OBJETIVO ES DETERMINAR CLARAMENTE LA LINEA DIVISORIA ENTRE EL INDIVIDUO Y EL ESTADO.
- 9) DAR CONDICIONES EXTERIORES FAVORABLES BAJO LAS CUALES PUEDEN DESARROLLARSE LA MORALIDAD ARTE Y CIENCIA.

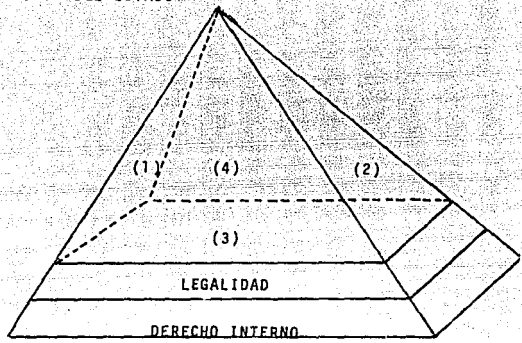
UBICACION DOCTRINARIA DE LOS FINES DEL ESTADO,
QUE SE PROPONEN DENTRO DE ESTA TESIS

GRAFICA No. 5

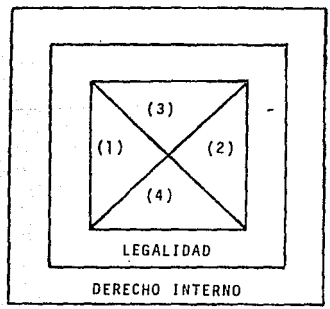


- 1) NO SON ABSOLUTOS, EN RAZON DE QUE CADA ESTADO DENTRO DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ES SOBERANO, ASI COMO EN RAZON DE QUE LOS INTERESES INDIVIDUALES Y SOCIALES SON CAMBIANTES EN EL DEVENIR HISTORICO DE LA HUMANIDAD, Y NO SON PARTICULARES EN RAZON DE QUE NO SE CONSIDERA AL ESTADO COMO PREDESTINADO A SU REALIZACION.
- 2) SON RELATIVOS, EN RAZON DE QUE SE CONSIDERA QUE EL ESTADO DEBE DAR LAS CONDICIONES EXTERIORES FAVORABLES BAJO LAS CUALES PUEDEN DESARROLLARSE LA MORALIDAD, EL ARTE, LA CIENCIA, LA ECONOMIA, LA SOCIEDAD.
- 3) SE UBICAN DENTRO DE UNA TEORIA EUDEMONISTA ETICA, EN RAZON DE QUE LOS FINES QUE SE PROPONEN HAN DE PERSEGUIR BIENES VALIOSOS PARA LA SOCIEDAD.
- 4) SE UBICAN DENTRO DE UNA TEORIA EUDEMONISTA UTILITARIA, EN RAZON DE QUE LOS FINES QUE SE PROPONEN HAN DE PERSEGUIR BIENES UTILES PARA LOS INDIVIDUOS Y LA SOCIEDAD.
- 5) SE CONSIDERAN EXCLUSIVOS DEL ESTADO EN RAZON DE QUE COMPETE A ESTE, COMO PERSONIFICACION DEL ORDEN JURIDICO DE LA COMUNIDAD QUE LO CONSTITUYE
- 6) SE CONSIDERAN CONCURRENTES EN RAZON DE QUE CORRESPONDE TANTO AL ESTADO, COMO A LOS PARTICULARES Y LA SOCIEDAD DEBE PROCURAR SU REALIZACION.

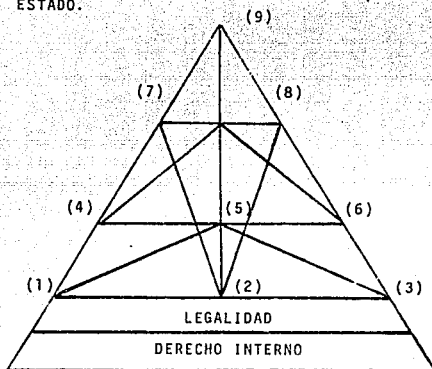
COMPOSICION ESTRUCTURAL DE LOS FINES AXIOLÓGICOS Y DEONTOLÓGICOS DEL ESTADO



- 1) FINES ETICO JURIDICOS
- 2) FINES ETICO ADMINISTRATIVOS
- 3) FINES ETICO SOCIALES
- 4) FINES ETICO ECONOMICOS

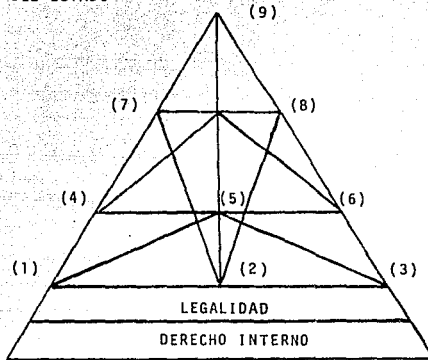


ESTRUCTURA JERARQUICA DE LOS FINES ETICO JURIDICOS DEL ESTADO.



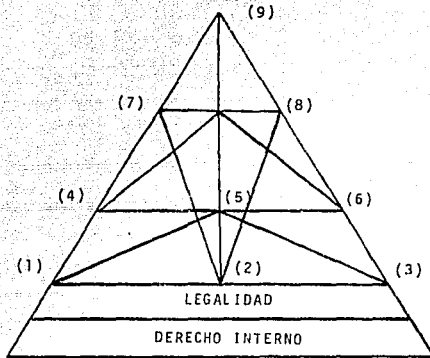
- 1) SEGURIDAD PUBLICA
- 2) DEMOCRACIA
- 3) SEGURIDAD JURIDICA
- 4) ORDEN PUBLICO
- 5) JUSTICIA
- 6) PAZ SOCIAL
- 7) LIBERTAD
- 8) EQUIDAD
- 9) BIEN COMUN.

ESTRUCTURA JERARQUICA DE LOS FINES ETICO ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO



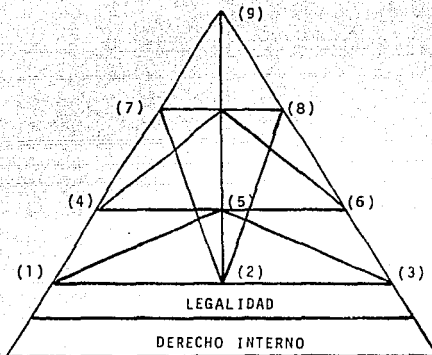
- 1) INVENTARIO REAL DE LOS RECURSOS DEL ESTADO
- 2) PLANEACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO
- 3) CONTROL DE: LA LEGALIDAD, LA GESTION, Y DE LAS FINANZAS
- 4) ORGANIZACION RACIONAL DE SUS ORGANOS ESTRUCTURALES
- 5) DISTRIBUCION RACIONAL DE LOS RECURSOS DEL ESTADO
- 6) DEMOCRATIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA
- 7) AUTONOMIA POLITICA Y FINANCIERA -
- 8) OBTENCION DE LOS FINES DEL ESTADO
- 9) SOBERANIA.

ESTRUCTURA JERARQUICA DE LOS FINES ETICO SOCIALES DEL ESTADO



- 1) ALIMENTACION
- 2) VIVIENDA
- 3) EMPLEO
- 4) SALUD
- 5) EDUCACION
- 6) SEGURIDAD SOCIAL
- 7) DESARROLLO INDIVIDUAL
- 8) DESARROLLO OCUPACIONAL
- 9) DESARROLLO SOCIAL.

ESTRUCTURA JERARQUICA DE LOS FINES ETICO-ECONOMICOS
DEL ESTADO



- 1) INVENTARIO REAL DE LOS RECURSOS PRODUCTIVOS
- 2) PLANFACION ECONOMICA Y SOCIAL
- 3) RACIONALIDAD EN EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS PRODUCTIVOS
- 4) ORGANIZACION PARA LA PRODUCCION, DISTRIBUCION Y COMERCIALIZACION DE LOS BIENES Y SERVICIOS
- 5) CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO PARA Y EN EL TRABAJO
- 6) INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA APLICADA AL PROCESO PRODUCTIVO
- 7) PRODUCTIVIDAD, CALIDAD Y COMPETIVIDAD DEL APARATO PRODUCTIVO
- 8) EQUITATIVA DISTRIBUCION DEL INGRESO ENTRE LA POBLACION Y LA INVERSION POR SECTORES Y REGIONES
- 9) DESARROLLO ECONOMICO.

CAPITULO No. 2

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 34) Jellinek, Georg.
Teoría General del Estado
Ed. Albatros- Buenos Aires, Arg. 1981-pág. 171
- 35)36) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 172
- 37) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 173
- 38) Jellinek, Georg.
op. cit. págs. 173,174
- 39)40) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 174
- 41) Jellinek, Georg.
op. cit. págs. 175,176
- 42) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 176
- 43) Jellinek, Georg.
op. cit. págs. 176,177
- 44) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 177
- 45) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 178
- 46) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 180

- 47) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 180
- 48) Jellinek, Georg.
op. cit. págs. 180,181
- 49,50,51) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 182
- 52,53) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 183
- 54,55) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 184
- 56,57) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 185
- 58,59) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 186
- 60,61,62) Jellinek, Georg.
op. cit. págs. 187
- 63,64,65) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 188
- 66) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 189
- 67,68) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 190
- 69) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 191
- 70,71) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 192

- 72) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 193
- 73) Jellinek, Georg.
op. cit. pág. 196
- 74) Kelsen, Hans.
Teoría General del Derecho y el Estado.
Ed. Universidad Nacional Autónoma de México
México, 1969 - pág. 215
- 75) Kelsen, Hans.
op. cit. págs. 215, 216
- 76) Kelsen, Hans.
op. cit. pág. 218
- 77) Kelsen, Hans.
op. cit. pág. 219
- 78,79) Kelsen, Hans.
op. cit. pág. 220
- 80,81) Preciado Hernández, Rafael
Lecciones de Filosofía del Derecho
Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.
México, 1986, pág. 131
Citas que extrajo de la "Teoría General del Estado"
de Hans Kelsen, Traducida
directamente del Alemán, por
Legaz Lacambra, Madrid, 1934.
- 82) Heller, Herman.
Teoría del Estado ed. Fondo de Cultura Económica
México, 1987 - pág. 217

- 83) Heller Herman.
op. cit. pág. 218
- 84) Heller, Herman
op. cit. pág. 219
- 85) Preciado Hernández, Rafael
op. cit. pág. 132
- 86) Preciado Hernandez, Rafael
op. cit. págs. 133, 134
- 87,88) González Uribe, Hector
Naturaleza, Objeto y Método de la Teoría General del Estado
ed. Jus. México 1950- pág. 466
- 89) González Uribe, Hector
op. cit. pág. 468
- 90) González Uribe, Hector.
op. cit. págs. 468,469
- 91) González Uribe, Hector
op. cit. pág. 471
- 92,93) González Uribe, Hector.
op. cit. pág. 472
- 94,95,96) González Uribe, Hector
op. cit. págs. 478, 479
- 97,98,99) González Uribe, Hector
op. cit. pág. 479
- 100,101,102) González Uribe, Hector
op. cit. pág. 482

- 103,104) González Uribe, Hector
op. cit. pág. 483
- 105) González Uribe, Hector
op. cit. pág. 486
- 106,107) González Uribe, Hector
op. cit. pág. 488
- 108,109) González Uribe, Hector
op. cit. pág. 489
- 110,111) González Uribe, Hector
op. cit. pág. 497
- 112) González Uribe, Hector
op. cit. pág. 498
- 113,114) Cueva, Mario de la
La Idea del Estado
Ed. Universidad Nacional Autónoma de México
México, 1986 - pág. 78
- 115) Instituto de Investigaciones Jurídicas,
op. cit. pág. 222
- 116) Instituto de Investigaciones Jurídicas,
op. cit. pág. 1987
- 117) Instituto de Investigaciones Jurídicas,
op. cit. pág. 1293
- 118) Instituto de Investigaciones Jurídicas,
op. cit. pág. 2279
- 119) Instituto de Investigaciones Jurídicas,
op. cit. pág. 2279

- 120) Pratt Fairchild, Henry
op. cit. pág. 86
- 121) Instituto de Investigaciones Jurídicas.
op. cit. pág. 892
- 122) Instituto de Investigaciones Jurídicas.
op. cit. páo. 2285
- 123) Serra Rojas, Andrés
Derecho Administrativo
Ed. Purrúa- México 1989 pág. 70
- 124) Instituto de Investigaciones Jurídicas.
op. cit. pág. 280
- 125) Pratt Fairchild, Henry
op. cit. pág. 268
- 126) Instituto de Investigaciones Jurídicas.
op. cit. pág. 1753
- 127) Instituto de Investigaciones Jurídicas.
op. cit. pág. 1754
- 128) Glosario de Términos Económicos
op. cit. pág. 193

3. LA PLANEACION COMO HERRAMIENTA DE ORIENTACION DE LA ECONOMIA.

3.1 CONCEPTO Y ELEMENTOS DE LA PLANEACION.

La Planeación económica como herramienta del Estado, para promover el desarrollo económico y social, consiste en la definición de objetivos de corto, mediano, y largo plazo, definir metas; proveer recursos, acciones y tiempo; definir políticas; y definir estrategias, previo diagnóstico de las necesidades sectoriales y regionales de la economía, un análisis del contexto nacional e internacional en el que se llevará a cabo; un inventario real de los recursos productivos disponibles que han de canalizarse como inversión, para la ejecución del plan, que tiendan a la promoción de dicho desarrollo, con la suficiente flexibilidad para realizar los ajustes coyunturales que requiera la economía.

La definición de objetivos consiste en determinar que es deseable hacer dentro de lo posible, en un contexto de elección entre múltiples necesidades que satisfacer, así como determinar cual es el orden de prelación de dichas necesidades, asociando a ello tiempos de ejecución.

La definición de metas consiste en establecer resultados parciales en tiempos preestablecidos de las acciones que se lleven a cabo para alcanzar un objetivo.

Las metas se asocian a programas de acción y presupuestos que hagan posible su consecución en los tiempos preestablecidos.

La provisión consiste en determinar que recursos, acciones y tiempos han de asignarse para alcanzar uno o varios objetivos; provisión que ha de tomar en consideración la disponibilidad de recursos, así como los faltantes y los programas de acción a realizar para alcanzar gradualmente los objetivos del plan.

La definición de políticas consiste en establecer los cauces de las acciones a realizar para, en una primera instancia, alcanzar las metas y en una ulterior alcanzar uno o varios objetivos.

La definición de estrategias consiste en la realización de los objetivos a alcanzar, "considerando una situación total y las formas globales de alcanzarlos. Es el arte de combinar proyectar y dirigir los movimientos y operaciones de mayor agregación y envergadura, en un contexto de una situación total. A través de la estrategia se concibe y formula el plan de las operaciones totales, con lo cual se abarca todo el conjunto de las mismas determinando y ordenando sus despliegues ulteriores" (125)

El diagnóstico consiste en el estudio de la situación actual que presenta una economía, tanto de los recursos disponibles como de sus carencias y las posibilidades de allegarse los; conlleva el levantar y mantener actualizado un inventario de todos los recursos disponibles utilizados y por utilizar, así como las necesidades a satisfacer de los sectores y ramas de la economía que hagan posible satisfacer las necesidades de la población.

El análisis del contexto interno y externo del Estado, consiste en reconocer qué elementos subjetivos inciden en el aparato productivo, como lo son las políticas de los particulares para canalizar inversiones, la política de las organizaciones laborales, las políticas económicas de otros Estados, la forma en que se producen y distribuyen los bienes y servicios que demanda la sociedad, sus niveles de ingreso y consumo, entre otros aspectos vitales que debe considerar un Estado, para poder aunado a un diagnóstico real y actualizado de la economía, hacer pronósticos. Corresponde al Estado según las normas jurídicas que lo rijan, determinar de manera unilateral, por consulta, indicativa u obligatoria la elaboración y ejecución de planes económicos sociales. Aunque también podrán, si sus normas jurídicas lo permiten, concertar dichos planes conjuntamente con otros Estados o al seno del Estado, con todos los sectores y grupos de decisión, que comprometan recursos y acciones, así como compartan las decisiones y riesgos para su ejecución.

La flexibilidad en los planes entraña la posibilidad de hacer modificaciones en la consecución de las metas y ulteriormente de los objetivos, en atención a las situaciones adversas o propicias que el contexto interno y externo presente, realizando algunas veces ajustes de fondo y otras de forma, al plan que se está ejecutando.

Para Oscar Lange" el rasgo esencial de la planeación del desarrollo radica en asegurar una cantidad de inversiones productivas lo bastante elevada como para permitir un incremento del ingreso nacional que sea substancialmente mayor que el ritmo de crecimiento de la población. Por tanto la condición necesaria de la planeación del desarrollo consiste principalmente en asegurar una cantidad suficiente de inversiones productivas y, posteriormente, en orientar las inversiones productivas por aquellos canales que conducen al más rápido crecimiento de las fuerzas productivas de la economía nacional" (126)

Bajo este supuesto, una condición necesaria para la planeación del desarrollo es contar con una cantidad lo bastante elevada de inversiones productivas.

Pero no considera el inventario real de los recursos disponibles de una economía, como lo es la capacidad instalada de las unidades de producción, el grado de actualidad o de obsolescencia de la maquinaria y equipo con que cuentan; la fuerza de trabajo y su nivel de educación y capacitación; su capacidad de innovación tecnológica; y el potencial de recursos naturales susceptibles de explotación; así como la capacidad de organización para la producción y para el trabajo con que cuenta un Estado, que haga posible elevar su nivel de desarrollo económico y social.

Todo ello lleve a la realización de un diagnóstico real de los recursos disponibles, lo que permitirá determinar el potencial de crecimiento de la economía, así como las carencias o limitantes que existen en el aparato productivo del Estado.

Lo antes expuesto es vital para un Estado que procura promo-

ver su desarrollo económico y social, sobre bases de autonomía política, financiera y científica tecnológica, en razón de que todo esfuerzo por lograr incrementos en la producción se ven frustrados por dicha dependencia.

Si bien un Estado dentro de la comunidad internacional no puede ser autárquico, sí debe procurar su autonomía política y financiera; cuando un Estado se hace dependiente del exterior importando más bienes de los que pueden exportar, el déficit en la balanza comercial tiende a compensarlo con la contratación de créditos del exterior, ello lleva a comprometer el futuro del pueblo pues sobre el recae el pago de la deuda, por lo que se debe contar, como antes se dijo, con un inventario real de los recursos disponibles para incrementar el crecimiento de la economía y a partir de éste hacer un balance entre los recursos potenciales susceptibles de explotación y los requerimientos de organización tecnológica y trabajo para llevar a cabo dicha explotación de manera racional, dando prioridad a aquellos sectores que permitan satisfacer las necesidades básicas de la población como lo son alimentos, vestido, vivienda, educación e impulsando las ramas de actividad económica colaterales, como son las de conservación, transportes, distribución y comercialización de los mismos.

Lo anterior se pone como ejemplo de lo que puede realizarse en materia de planeación; pero cabe hacer las siguientes reflexiones ¿quién o quienes deben hacer el inventario real de los recursos disponibles para impulsar el desarrollo económico y social? ¿quién o quienes deben mantenerlo actualizado? ¿quién o quienes deben participar en el proceso de planeación económica y social? ¿quién o quienes son los que deben hacer un balance de requerimientos de recursos materiales y humanos para impulsar dicho desarrollo? ¿quién o quienes deben definir alternativas de acción? ¿quién o quienes deben llevar a cabo su ejecución? ¿quién o quienes deben controlar las acciones y aplicación de recursos para llevar a cabo lo planeado?

Tradicionalmente ha sido el Estado el que mediante decisiones unilaterales, o por consulta entre los sectores y ramas de la economía, formula y lleva a cabo los planes, siendo en los Estados Socialistas obligatorios para todo el aparato productivo. En los paí-

ses capitalistas tienen carácter indicativo para los particulares y obligatorio para el sector público. Pero aquí cabe hacer otra reflexión, ¿dichos planes han permitido el crecimiento armónico de todos los sectores y ramas de la economía? asimismo ¿han permitido una gradual y sostenida elevación de los niveles de vida de la población?.

La realidad ha demostrado que los esfuerzos que el Estado unilateralmente o por consulta ha llevado a cabo en la elaboración y ejecución de planes económico-sociales, son insuficientes y no han dado los resultados esperados. Así se puede apreciar lo que aconteció en los Estados exsocialistas, y en los del tercer mundo, que en la actualidad presentan un elevado endeudamiento, el descontrol de la economía y la elevación de los índices de inflación, la elevación de las tasas de desempleo, así como el creciente empobrecimiento de grandes núcleos la población, entre otros aspectos.

Ello demuestra que la forma de elaboración y ejecución de planes tradicional no es satisfactoria, por lo que se deben buscar otras alternativas.

Ahora bien, si se deja al libre juego de la oferta y la demanda el ajuste de la economía, ¿se dará en los Estados un desarrollo social y económico con justicia social?; si interviniendo el Estado en la vida económica de los pueblos se ha visto que la justicia social integral no se ha alcanzado, ¿puede el libre juego de oferta y demanda, llevar a la población hacia niveles de vida más elevados?.

Existen muchas interrogantes que se derivan de lo antes planteado; ¿pero qué alternativas se pueden ofrecer?. Considero que en tanto no se establezcan normas internacionales y normas al seno de los Estados que permitan concertar el qué, el cómo, el cuándo, el con qué y quienes deben promover el desarrollo económico y social de los pueblos, todo esfuerzo al respecto presenta situaciones inciertas. Ya que sin un afán de crítica negativa, sino realista, la comunidad inter

nacional se ha preocupado por mantener el orden y la paz mundial, des- cuidando ese vasto campo de acción que es el de la cooperación inter- nacional, la justicia social y el fortalecimiento de la soberanía de los Estados que la integran; puesto que las tendencias actuales de los Estados de economía fuertes, son las avasallar a los Estados débiles en lo económico, político, científico tecnológico y cultural.

De lo antes expuesto, se infiere que el proceso de planea- ción no nada más consiste en definir objetivos, metas, proveer recur- sos acciones y tiempos, definir políticas, y definir estrategias; sino que además requiere contar con un inventario real y actualizado de los recursos materiales y humanos, un diagnóstico de lo que se tie- ne y de lo que falta por hacer, un cuestionarse sobre las posibles al- ternativas que se presentan, en atención de las disposiciones de recur- sos y la forma de allegárselos, así como un análisis del contexto al seno del Estado y de los Estados al seno de la comunidad Internacio- nal; puesto que un Estado no es autárquico en la producción de bienes y servicios que demanda su población para satisfacer sus necesidades, por lo que existe una necesidad de complementación entre Estados, pe- ro ¿bajo que condiciones y a qué precio?

Una vez hecho lo anterior, se puede hacer uno o varios pronós- ticos, luego llevar a cabo una de las funciones más trascendentales de los órganos personales del Estado, que es la toma de decisiones, eje- cución y control del plan.

3.2 OBJETIVOS DE LA PLANEACION.

La planeación como herramienta de orientación de la economía, no es exclusiva del Estado, se aplica en las unidades de producción, y forma parte de tres disciplinas del conocimiento humano como materia de estudio, que son:

La Administración de Empresas, que considera a la planeación, como el primer elemento del proceso administrativo, antecediendo a los elementos de organización, dirección y control, aplicables a las unida- des de producción.

La Administración pública, que considera a la planeación en igual forma que la Administración de empresas pero aplicable a los órganos del Estado; y

La Economía, que considera a la planeación como un proceso que permite fijar y articular objetivos, metas, así como la provisión de recursos humanos, materiales y financieros, acciones y tiempos, políticas y estrategias a nivel macro económico y microeconómico, tendientes a impulsar el desarrollo económico del aparato productivo de un Estado, de manera integral; previo diagnóstico: de disponibilidades, carencias de recursos, necesidades a satisfacer, así como de un análisis contextual interno y externo.

La planeación como herramienta de orientación de la economía tiene como principal objetivo el desarrollo de procesos y actividades de la administración, ya sea a nivel de unidades de producción o a nivel de un Estado, para la toma de decisiones sobre implicaciones futuras y la toma de decisiones futuras en forma más rápida, económica y con menos desajustes.

Entre objetivos parciales de la planeación, se pueden mencionar los siguientes:

- Procura la racionalización de los recursos, ya que la presentación del plan de desarrollo económico y social, debidamente elaborado y evaluado, hace posible establecer las prioridades en cuanto a su asignación sectorial y regional y, por otra parte, la correlación con el objeto de su aplicación.

- Procura establecer la concordancia de los recursos asignados con la aplicación de los mismos, puesto que su asignación se hará en forma precisa evitando con ello la improvisación.

- Permite un mayor control sobre la ejecución de los programas de acción para impulsar el desarrollo regional, sectorial y por ramas de actividad de la economía que se articulan al plan, puesto que la asignación de recursos debe corresponder a un motivo previamente establecido.

-Procura limitar la brecha que se presenta entre las asignaciones de recursos y su aplicación.

3.3 REQUERIMIENTOS DE LA PLANEACION.

Para conducir el desarrollo económico de una unidad de producción o un Estado, es necesario que se efectue:

-Un diagnóstico de su situación real, lo cual debe permitir identificar con que recursos se cuenta, así como sus carencias; ello no es posible, si no se cuenta con un sistema de información que haga posible su acopio, clasificación, análisis y actualización, de manera ordenada, clara, real y rápida.

-Un analisis permanente del contexto en que se opera; ya que una unidad de producción al igual que un Estado, para poder elaborar un plan eficaz de desarrollo, deben identificar quiénes de sus organos personales del Estado tendrían como acicate el deber de orientar sus funciones y actos a los fines estatuidos, así como el deber jurídico de los particulares de cooperar en su consecución, sin que ello implique que el Estado liberal, se trasforma en totalitario o se cancelen las libertades de los individuos que conforman la sociedad del Estado, por eso los fines del Estado deben plantearse a nivel axiológico, eligiendo los más valiosos y de interés general.

Por otra parte, los planes que se elaboran mediante foros de consulta popular, sin ser obligatorios para los particulares, pueden o no ser apoyados por éstos, por lo que una vez formulados deberian ser concertados y convenidos entre el Estado y los particulares, a efecto de que les corresponsabilice y se les haga compartir acciones, recursos, decisiones y beneficios.

Lo anterior, en razón de que los planes inductivos no obligatorios, no siempre son coincidentes con los intereses generales y particulares de la sociedad y de los sectores involucrados en el proceso de producción.

Un plan Estatal de desarrollo económico y social, siendo un documento global, puede a su vez parcializarse haciendolo regional, sectorial y por ramas de actividad; es por ello que es factible la concertación y la formulación de convenios de coordinación entre los distintos niveles de gobierno; entre los particulares involucrados en el proceso productivo de bienes y servicios, así como entre los núcleos de población.

Por otra parte, un plan de largo plazo puede parcializarse en tiempo, pudiendo ser de corto y mediano plazo. Esto hace posible la realización de ajustes. Lo importante de una planeación estatal estribaría en involucrar a todos los sectores y alcanzar de éstos un compromiso de aportación de recursos para su ejecución.

Asimismo los planes pueden concretarse en programas de acción realizables, acordes a las necesidades regionales, sectoriales de la economía y a las necesidades de la población en su conjunto, armonizando el interés general y el de los particulares.

Lo antes expuesto, en razón de que si el Estado asume la función de conducir el desarrollo económico y social, ello implica coordinar y orientar la economía; pero si el Estado compromete el capital social (impuestos, derechos, productos aprovechamientos, empréstitos) en aras de la ejecución y obtención de los objetivos de un plan de desarrollo y no existe corresponsabilidad de todos los que de ello se benefician, éstos pueden o no apoyarlo y en un momento dado frustrarlo; pues solo tomarán del plan lo que les es útil y todo aquello que implique asunción de responsabilidad para aportar recursos será optativo. Siendo así, el Estado puede llevar a cabo el financiamiento de infraestructura y satisfacción parcial de necesidades de la población, pero un desarrollo real y sostenido de la economía es incierto ya que no se hace concordar con los intereses particulares.

Asimismo, otros requerimientos de la planeación que se ubican dentro del proceso de elaboración de planes, lo constituyen:

-La revisión a los métodos actuales utilizandos para llevar a cabo el diagnóstico, análisis contextual interno y externo; así como la formulación del pronóstico.

-La revisión de los sistemas de información, así como el tipo de información que aportan su relevancia o irrelevancia, la selección, presentación, análisis y la forma en que se puede mantener actualizada; en razón de que la información que se captura del medio ambiente debe ajustarse a una realidad cambiante; por lo que los parámetros que se adoptan para llevar a cabo los análisis de la economía de un Estado, o de una unidad de producción, refleja la realidad y hace posible su proyección. Como por ejemplo un parámetro como lo es el precio de una materia prima, en los últimos dos o tres años, no puede ser tomado como referencia para adoptar decisiones presentes y mucho menos futuras ya que el predecir el comportamiento del mercado de un bien, debe considerar todas las situaciones que en el contexto interno de un Estado o al exterior de éste; aporten la convicción de que la tendencia en su incremento, será sostenida por lo menos en un mediano plazo; por lo que las decisiones presentes que impliquen cargas a futuros, basadas en situaciones coyunturales, deben evitarse, pues resulta más costosas que el beneficio que aportan.

Preparación de planes a niveles inferiores, la planeación como herramienta para orientar la economía ya sea de un Estado, como de una unidad de producción, implica el esfuerzo consolidado de toda la corporación; así tratándose de una unidad de producción, debe involucrar a todas las áreas de decisión como pueden ser adquisiciones, almacenes, procesos, finanzas, administración, comercialización, entre otras; tratándose de un Estado, debe involucrar a la administración pública, en todos los niveles de decisión, pero además a los sectores, ramas y unidades de producción; así como a los sectores privado, así como a la población misma, los cuales a través de representantes expresen sus compromisos y participen en la toma de decisiones.

Es por ello que el esfuerzo de planeación debe desagregarse, para que todos los involucrados en su formulación participen, corres -

pondiendo, a los órganos personales del Estado, llevar a cabo la auscultación por sectores y ramas de la economía, de lo deseable dentro de lo posible, para impulsar el desarrollo de la economía.

Pero no es suficiente llevar a cabo la auscultación, se hace necesario concertar y convenir que aportarán, así como la forma en que se complementarán las acciones y recursos, fijando tiempos para que se lleve a cabo lo acordado, tratase de un proyecto, un programa o un plan.

Una vez que se cuenta con los planes a nivel inferior, deben ser sometidos a revisión para incorporar aquellos que son susceptibles de realización y desechar los que no lo sean; así como establecer prioridades de ejecución en atención: a las necesidades que serán satisfechas, las ventajas o desventajas, los costos de ejecución, y los tiempos de maduración.

Ello permitirá contar con un resumen consolidado y con una revisión de los planes sectoriales y por ramas de actividad económica así como regionales.

Otro requerimiento lo constituye la revisión financiera del Estado del plan consolidado, de los planes sectoriales y por ramas de actividad económica, así como por regiones; que le permitan determinar los requerimientos para su financiamiento y los medios para allegarse los recursos que se invertirán.

-Una vez efectuada la revisión financiera deberá someterse el plan a una revisión técnica por una o varias comisiones de representantes sectoriales y ramas de actividad económica, así como regionales, auxiliados por especialistas tanto del Estado como de la Sociedad Civil, para que se revisen y ajusten los procedimientos para su ejecución, se diseñen y apliquen medidas de control y evaluación del plan o los planes, se inicie su ejecución en el corto plazo y se realicen los ajustes al plan de desarrollo económico y social del Estado.

3.4 PREPARACION DE PLANES

"La acción de la planificación está compuesta de seis procesos principales: la traducción de las finalidades de la planificación a metas de planificación y la determinación de escala de prioridades, entre ellas: recolección de conocimientos relevantes; formulación de alternativas de acción; evaluación de las ventajas y desventajas de las diferentes alternativas e identificación de la alternativa optimal; un nuevo análisis de la alternativa optimal a la luz de más investigación y reflexión, y la traducción de la alternativa optimal en un sistema de decisiones de acción en el futuro, en forma de un plan." (127)

"La formulación de metas concretas de planificación, con un carácter definido y claro, comprende un primer proceso en la actividad de la planificación" (128)

"La concentración del conocimiento relevante es el proceso básico que caracteriza el proceso de planificación" (129)

"La formulación de las principales alternativas de acción es el proceso creativo principal de la planificación y requiere imaginación, y sentido de la realidad a la vez" (130)

"La evaluación de ventajas y carencias requiere determinar la inversión y rendimiento que comprende cada alternativa de acción. La naturaleza de la inversión y rendimiento serán distintos en los diferentes campos de planificación y diferentes obras de planificación, pero casi se puede medirlos cuantitativamente en forma exacta." (131)

"El rendimiento contiene siempre clases de "productos": previstos y deseados (es decir de acuerdo con las metas de planificación); previstos y no deseados; imprevistos e indeseados; imprevistos y deseados" (132)

"En la evaluación del rendimiento tiene el concepto probabilidad (probability) un lugar importante" (133)

"Después de la identificación primaria de la alternativa de acción óptima (o, en algunos casos, algunas alternativas entre las que hay que escoger de la óptima), empieza el proceso de reexaminación de la alternativa escogida, a la luz de la investigación y acumulación de más conocimiento dirigido directamente a los problemas relacionados con esta alternativa de acción" (134)

"El último proceso en el ciclo de las actividades de la planificación es la traducción de la alternativa óptima de acción a un sistema de decisiones respecto de la actividad en el futuro, es decir: A un plan. El plan que en su forma externa depende mucho del marco de la planificación y las instrucciones que fueron dadas a la actividad de planificación, expresa LAS CONCLUSIONES DE PLANIFICACION en forma sistemática y apropiada para servir como base y guía para la EJECUCION DEL PLAN." (135)

"Los procesos de posplanificación... son tres: la afirmación del plan, la ejecución del plan, y el análisis de los resultados de la ejecución. Después de ellos comienza una serie de procesos que en gran medida son una repetición de las actividades de planificación, y es la REPLANIFICACION" (136)

"En relación a cada uno de los procesos de posplaneación existe el problema de cómo determinar el cuerpo que se hará cargo de ellos, cual será la autoridad de este cuerpo y cuáles serán sus conexiones con el cuerpo planificador. También se puede analizar cada uno de los procesos de posplanificación en relación al marco en que ocurre, donde una de sus principales dimensiones es el plan, y en relación a sus subprocesos, que muchas veces comprenden la "Planificación", que puede ser primaria (como el plan de trabajo del cuerpo legislativo) o secundaria (como en la planificación que se lleva a cabo como parte de la ejecución del plan principal)" (137)

"Desde este aspecto es de especial importancia el proceso de la ejecución del plan, ..., la planificación está expuesta a su mayor examen- en qué medida se puede ejecutar el plan en la forma

en que fue preparado para conseguir los resultados deseados y las metas de la planificación" (138)

"Esta necesidad de cambio constante del plan es la que obliga a la continuidad en el proceso de planificación hasta conseguir sus metas, continuación que después de preparar el primer plan toma la forma de una REPLANIFICACION" (139)

Aunado a lo antes expuesto por el Dr. Yehezkel Dror, en la formulación de un plan, deben comprenderse los fines rectores del Estado, los cuales orientaran con mayor estabilidad y sin que este sujeto a situaciones coyunturales el plan de desarrollo económico y social; puesto que los objetivos y metas del mismo deben ser concordantes con dichos fines, a los cuales debe ajustarse el plan.

Otro aspecto importante lo constituye la formulación de un presupuesto, que debe comprender las decisiones políticas generales, expresadas en términos cuantitativos, sobre las que gira la ejecución de las funciones y actividades del Estado.

La aplicación de una técnica como lo es el presupuesto por programas, permite la correlación entre lo que se invierte con lo que se realiza por el Estado, lo cual lo convierte en un poderoso instrumento para la planeación, que normará el desarrollo económico y social; asimismo el presupuesto por programas es más flexible y se puede modificar conforme las circunstancias lo requieran, sin alterar los fines del Estado y los objetivos generales del plan, lo que lo hace compatible con el sistema de planeación.

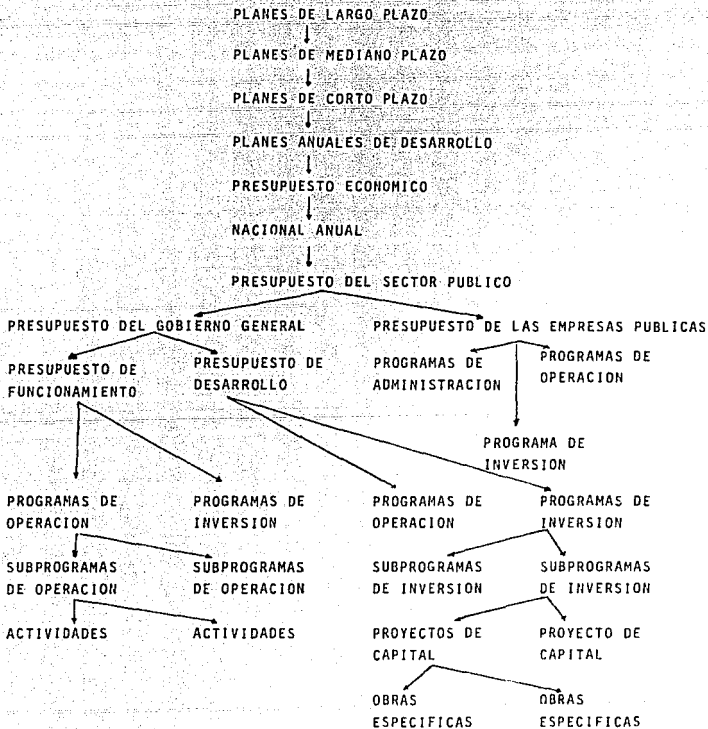
Por otra parte, permite conjugar los recursos financieros con que cuenta el Estado, o en forma particular uno de sus órganos estructurales, a un esquema de planeación que debe comprender los planes a largo, mediano y corto plazo, los cuales no deben ser considerados como alternativas separadas, sino por el contrario como partes de un contexto general.

Así podemos observar que en el cuadro Número 9, del Libro de Planificación y Presupuesto por Programas, Gonzálo Martner, confeccionó un esquema de integración de la planeación de largo, mediano y corto plazo con el presupuesto fiscal de un Estado, el cual se reproduce en la Grafica Número 11.

Dicho esquema de integración puede tomarse como modelo para que el Estado haga explícitos los Planes de Desarrollo de largo, mediano y corto plazo, se establezcan los vínculos entre los diversos órganos estructurales del Estado que lo integren y se dinamice el control y coordinación que debe existir entre ellos.

Aunado a lo antes expuesto, se requiere: a) un sistema de contabilidad de costos eficaz y b) un sistema de control y evaluación que refleje la realidad y permita la detección de desviaciones presupuestales de inmediato para que se adopten las medidas correctivas y ello puede coadyuvar al proceso de ejecución de un Plan de Desarrollo Económico y Social de un Estado.

ESQUEMA DE INTEGRACION DE LA PLANIFICACION DE LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZO CON EL PRESUPUESTO FISCAL (140)



CAPITULO 3

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 125) Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas
y Administración Pública
op. cit. pág. 548
- 126) Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc
México y sus Problemas Socioeconómicos
Tomo II Ed. Instituto Politécnico Nacional
México, 1981 - pág. 191
- 127) Dror, Yehezkel
Un Modelo General de Planificación
Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México
México, 1980 pág. 40
- 128) Dror, Yehezkel
op. cit. pág. 40
- 129) Dror, Yehezkel
op. cit. pág. 41
- 130) Dror, Yehezkel
op. cit. pág. 44
- 131,132) Dror, Yehezkel
op. cit. pág. 45
- 133) Dror, Yehezkel
op. cit. pág. 46
- 134) Dror, Yehezkel
op. cit. pág. 47

- 135,136) Dror, Yehezkel
op. cit. pág. 48
- 137) Dror, Yehezkel
op. cit. págs. 48, 49
- 138,139) Dror, Yehezkel
op. cit. pág. 49
- 140) Martner, Gonzálo
Planificación y Presupuesto por Programas.
Ed. siglo XXI- México, 1981- pág. 32

4. LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO

4.1 EL ESTADO Y LA ORIENTACION DE LA ECONOMIA.

La intervención del Estado en la vida económica de los pueblos ha sido uno de los aspectos más discutidos.

A finales del siglo XVIII con la Revolución Francesa, se lleva a cabo la Declaración de los Derechos Humanos, en esta época los derechos individuales son exaltados y se da rienda suelta a los individuos en la participación de la actividad económica. El principio de: "dejar hacer, dejar pasar", había sido aceptado y difundido por la burguesía, ya que ello les permitía mantener y acrecentar su posición privilegiada. El Estado no sanciona la eminente realización de los procesos de producción, distribución y consumo de los bienes y servicios, por lo que éstos se realizan conforme al libre arbitrio de los miembros que integran la comunidad.

En esta etapa, a los Estados nacionales se les faculta, como entidades soberanas, para normar ciertas conductas con respecto de una población dada y dentro de un territorio específico; pero se encuentran limitados por la fuerza política y económica que ejercen la burguesía industrial, comercial y financiera; por lo que a estos Estados se les ha llamado Estados gendarme; cuyas facultades normativas le permiten: a) Garantizar la posibilidad de que se den ciertas conductas y actividades b) registrar actos que requieren este trámite, para que tengan validez y otorgan fe pública a los que la requieran como requisito formal o solemne, para que surtan efectos ante terceros. c) Orientar ciertas conductas y actividades d) Autorizar o prohibir en su caso, ciertas conductas y actividades; y e) Arbitrar los conflictos que se presentan.

Grandes pensadores como Adam Smith, David Ricardo, Juan Bautista Say, se pronunciaron a favor del laissez faire, al aceptar que el libre juego de la oferta y la demanda permitía el ajuste automático de la economía. Pero a la luz de los acontecimientos, se ha podido observar que dicho juego no favorecía la repartición justa de la

riqueza generada por la sociedad.

No es sino hasta este siglo cuando la intervención del Estado se hace sentir en forma más amplia y decidida, para normar y sujetar los hechos y fenómenos económicos que operaban libre y desenfrenadamente, provocando desajustes en el desarrollo socioeconómico de los países, como quedó demostrado en los años treinta del presente siglo, en la recesión económica sufrida por los Estados Unidos de América y que efecto a todos los países del área capitalista.

La posibilidad de intervenir directamente en la vida económica y social, prestando aquellos servicios que no eran atractivos al sector privado o que se consideraban indispensables para elevar el nivel de vida de la sociedad, da lugar a la conformación del Estado de bienestar social o de servicio, facultado para intervenir en los procesos productivos y de prestación de servicios, que le permiten:

- a) Producir bienes y servicios; ya sea con fines de regular el mercado y combatir la especulación o reservarse la producción exclusiva por razones estratégicas;
- b) Comercializar directamente ciertos productos para garantizar una justa intermediación y distribución de la riqueza.
- c) Consumir bienes y servicios para el ejercicio de sus propias atribuciones;
- d) Redistribuir la riqueza material y cultural en su conjunto.

Este intervencionismo fué posible gracias al impulso que los Estados dieron a sus sistemas fiscales, que les permitió financiar gran

des obras de infraestructura, así como la creación de instituciones sociales y organismos económicos de beneficio colectivo.

El Estado, al normar la vida económica del pueblo, busca satisfacer necesidades sociales crecientes, y al supeditar el interés individual al interés público, ve incrementadas sus atribuciones y por ende su intervencionismo en materia económica, llegando a constituirse en el promotor del desarrollo económico y social.

En la actualidad los acontecimientos socio-económicos y políticos a nivel mundial, han ocasionado cambios substanciales en la vida de los Estados, entre los que se pueden mencionar:

- La desaparición de la Unión Soviética en 1991 y su desintegración en quince Repúblicas independientes.
- La transición de los países del bloque socialista hacia el capitalismo.
- La recomposición de los bloques de poder político, representados por el socialismo y el capitalismo, quedando los Estados Unidos de Norte América como la mayor potencia política mundial.
- El surgimiento de bloques económicos representados por los países asiáticos de la cuenca del pacífico; así como la gradual liberalización del mercado entre Canadá, Estados Unidos de Norte América y México.

En este contexto México ha transitado hacia la modernización de su aparato productivo, dando origen a un proceso de reprivatización de instituciones, organismos y entidades paraestatales antes pertenecientes al Estado. Ello ha permitido el saneamiento de las finanzas públicas, así como el fortalecimiento del sector privado.

La planificación antes practicada por los países, socialistas como instrumentos del Estado para inducir la economía hacia esta-

dios superiores de crecimiento y desarrollo, cayo en desuso y desprestigio en razón de su virtual ineficacia, mas sin embargo es vital no descuidar este instrumento de participación de los Estados en la vida económica de los pueblos, si no se quiere quedar a merced de situaciones no deseadas, quedar marginados y sorprendidos ante los acontecimientos por venir, sin posibilidad de maniobrar estratégicamente y poder inducir y controlar en lo futuro los eventos económicos y políticos que la misma dinámica social plantea a nivel interno de los Estados y a nivel de la comunidad internacional; por lo que la planeación económica en el Estado Mexicano, debe prever los acontecimientos no deseados e inducir las acciones del Estado, de los individuos y la sociedad en su conjunto hacia aquellos fines deseados.

4.2 ATRIBUCIONES EN MATERIA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO

El papel pasivo del Estado Mexicano como promotor del desarrollo económico del país en el siglo pasado y primeras dos décadas del presente se rompe con la Revolución Mexicana, la cual genera cambios trascendentales en el sistema jurídico político y establece nuevas condiciones que dan cauce a las demandas sociales.

Con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 queda fundamentada la supremacía del interés público, ello da pauta a que el intervencionismo económico del Estado aumentara gradualmente, sentando las bases de la actual estructura socioeconómica de la nación.

La ampliación gradual de las atribuciones del ejecutivo federal en materia económica, repercutió en la intervención estatal en todos los ambitos de la vida nacional y se reflejó en una expansión de la administración pública.

No obstante que dicha expansión se ha efectuado atendiendo a las necesidades imperantes del Estado; por satisfacer la demanda de la población, en cuanto a la elevación de sus niveles de vida;

esta se presentó en forma desorganizada y no se sustentó en un sistema de orientación Administrativa y financiera, compatible con las necesidades reales de tipo estructural que hiciera factibles el desarrollo económico a todos los niveles, en forma armónica y continua.

El Estado Mexicano, manifestó su voluntad intervencionista a través de la actividad realizada por su sector público, integrada por el gobierno y el sector paraestatal, procurando dar solución a las necesidades socioeconómicas que aquejan a la población, de acuerdo a las disposiciones jurídicas enmarcadas en la Constitución Política de 1917, que dieron origen a un concepto moderno de derecho, de desempeñando funciones y actividades tendientes al logro de ciertos objetivos, entre los que pueden enunciarse como los más relevantes:

a) El progreso equilibrado a nivel sectorial, regional e interregional de la economía, que permita la creación de empleos productivos así como el incremento de la producción de bienes y servicios y que aunado ésto a una distribución más equitativa del ingreso, permita elevar los niveles de vida de la población en su conjunto; y

b) La independencia económica, política, tecnológica, social y cultural del país.

Esto ha representado para el gobierno federal una ardua tarea y por ello ha ensayado distintos modelos de crecimiento, como lo fue, a partir de la década de los treinta, el de crecimiento hacia adentro de la economía, dando pauta a una decidida intervención del Estado Federal, cuya crisis, a finales de la década de los sesenta, sentó las condiciones para un nuevo esquema de rectoría económica del Estado, a través de planes cuyos objetivos se fijaban de manera indicativa para el sector privado y social de la economía.

Pero como se puede apreciar, dichos esquemas no dieron los resultados esperados y actualmente (mediados de 1988 a la fecha) se ensaya un nuevo esquema que es el de concertación, en el que mediante

pactos intersectoriales (Sector público, privado y social), ha hecho posible estabilizar el proceso de crecimiento de la economía, así como reestablecer las finanzas públicas; aunado a esto, el Estado inicia un proceso de reprivatización de sus empresas industriales, agrícolas y de servicios; lo que representa el inicio de un nuevo modelo de liberalismo social, cuyos resultados habrá que esperar en años venideros.

Lo antes expuesto, ha sido posible gracias a las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha establecido en materia económica, las cuales norman las funciones y actividades del Gobierno Federal.

El Estado Mexicano fundamenta su participación en la vida económica, política, social y cultural en la voluntad del pueblo plasmada en la Constitución Política que lo rige, en virtud de que " La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste" (141), según lo preceptúa el artículo 39 Constitucional.

No obstante que la Constitución establece, derechos públicos subjetivos y derechos sociales; así como atribuciones en materia económica al poder Ejecutivo Federal, el Estado Mexicano carece de fines concretos según nuestra opinión, claros y expresos; dejándose a criterio de los órganos personales del Estado, interpretar los distintos artículos en ellos contenidos y extraer objetivos de interés general o público, sin que haya lo que propiamente se puede calificar como fines del Estado, considerando que todos los artículos contienen per se un objetivo de Estado, ello es así, en tanto cuanto, el cumplimiento de los preceptos constitucionales son objeto de observancia para el Gobierno, más no dan orientación en lo jurídico, social, económico y administrativo como fines superiores a alcanzar.

El respecto a las garantías individuales y derechos sociales constituye un fin per se, que es el de la seguridad jurídica, que se fundamenta en el principio de legalidad; el actuar conforme a los pre-

ceptos constitucionales representa un deber, más no es en si un fin de Estado, tanto para el pueblo, como para los órganos personales del Estado.

Lo antes señalado, obedece a que las atribuciones conferidas a los órganos del Estado, carecen de fines Constitucionales expresos, los cuales darían consistencia a lo preceptuado en la Carta Magna, evitando interpretaciones subjetivas, ya que de dichos fines, se deben derivar los objetivos, de los objetivos las funciones y de las funciones las actividades del Estado. El conferir atribuciones, sin orientación expresa, es como delegar a ciegas.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como atribuciones económicas del Estado Mexicano, encontramos:

ARTICULO 3° CONSTITUCIONAL.

En el artículo 3° Constitucional, se establece que " la educación que imparte el Estado Federación, Estados, Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano" (142).

Con fundamento en este deber se sientan las bases para la preparación de los miembros que integran la sociedad, sin embargo debe ser ampliado, a efecto de que se de participación al sector productivo en la reestructuración del aparato educativo del país, a efecto de que exista concordancia entre los empleos que éste genera, con las carreras profesionales; así como las técnicas, artes y oficios que se imparten en el aparato educativo; ya que el desfasamiento provoca dispendios por una parte de los recursos que se destinan a la educación, por otra de la fuerza de trabajo, que por no contar con los conocimientos, capacitación y destreza requeridos por el aparato productivo, se ven obligados a trabajar en áreas no afines de su preparación.

Por otra parte, no contempla la capacitación exprofeso para el trabajo; ésto es antes del trabajo, se requiere que en este artículo se establezca la responsabilidad social para que todos los sectores

de la economía: público, social y privado se involucren en la redefinición de lo que son las necesidades educativas y que la educación no sea exclusivamente transmisión de conocimientos para formar eruditos, sino un medio para formar individuos con capacidad y destreza para incorporarse al proceso productivo, contribuyendo en la medida de sus conocimientos y capacidades en el desarrollo económico y social, de la nación.

ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL

En el artículo 25 Constitucional se estatuye que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución". (143)

Esta facultad conferida al Estado ¿ garantiza que el desarrollo nacional sea integral? ahora bien, que debe entenderse por desarrollo nacional, si es un término amplio y multivalente, no sería más preciso estatuir, " el desarrollo económico y social".

Por otra parte, se considera como medio para lograr dicho desarrollo, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza; medios loables e inobjetables.

Asimismo, en el artículo 25 Constitucional en su segundo párrafo se indica "el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la vida económica, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución". (144)

¿Que debe entenderse como interés general, dentro de este contexto? lo que benefician a toda la población, o a los grupos margi

nados o a los particulares involucrados en el proceso productivo?

En el párrafo tercero del artículo 25 Constitucional se establece que "Al desarrollo nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo nacional". (145)

Como se puede apreciar, establece este párrafo, el deber de concurrir con responsabilidad social a todos los sectores involucrados en la actividad económica, para que contribuyan al desarrollo nacional, pero cabe cuestionarse ¿que norma constitucional establece como se exigirá el cumplimiento de un deber público social, tan importante para lograr que concurren con responsabilidad social los sectores antes citados a efecto de que contribuyan al desarrollo "nacional" ?

En el cuarto párrafo del artículo 25 Constitucional, se expresa " El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señala el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan" (146)

Si el Gobierno Federal, puede ser propietario de los organismos que en su caso se establezcan en torno a las áreas estratégicas que señala el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, entonces el pueblo al delegar su poder soberano a los Poderes de Unión, ¿ También les transfiere la propiedad, de sus recursos estratégicos, según lo preceptuado en dicho párrafo?

No sería más razonable que este párrafo señalase "manteniendo siempre el Gobierno Federal la administración y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan, correspondiendo a la nación su propiedad, debiéndose administrar y controlar con responsabilidad y probidad".

Ya que el Gobierno Federal, no es meramente un órgano del

Estado Mexicano, sino los órganos personales del Estado, los cuales detentarían la propiedad directa sobre tales organismos, si nos atenemos a una interpretación literal de este precepto.

El párrafo quinto del artículo 25 señala "Asimismo, podrá participar por sí o con el sector social y privado de acuerdo con la ley, para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo". (147)

En el párrafo sexto del artículo 25 Constitucional se expresa "Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía sujetándolos a las modalidades que dicta el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente" (148)

La Constitución al no fijar los fines del Estado Mexicano, de manera clara y expresa, deja un amplio margen de interpretación discrecional de los preceptos en ella consignados, por lo que deben ser más claros e inclusive en los artículos que señalan atribuciones evitarse lo que es interés general, interés público, interés social, términos todos ellos multivalentes e indefinidos.

En el párrafo séptimo del artículo 25 Constitucional se señala "La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social; de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios." (149)

No sería razonable que dijese "La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización, expansión y protección de la actividad económica del sector social ... "; ya que como se apreciara en el último párrafo, del artículo 25 Constitucional, sí se establece la protección a la actividad económica que realicen los particulares.

En el octavo y último párrafo del artículo 25 Constitucional se establece " La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución". (150)

Como se puede apreciar, al comparar los párrafos séptimo y octavo del artículo 25 Constitucional, en el primero se facilita e impulsa la actividad económica del sector social, en el segundo se alienta y protege; parece en principio que es lo mismo, pero se ha omitido el término "protección" a la actividad económica del sector social; asimismo no señala que proveerá las condiciones para su desenvolvimiento; lo que no estatuye el compromiso Constitucional para la protección y desenvolvimiento del sector social.

ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.

En el párrafo primero del artículo 26 Constitucional señala que " El Estado organizará un sistema de planeación del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política y cultural de la nación" (151)

Como se puede apreciar en dicho párrafo, el desarrollo tiene como objetivo el crecimiento de la economía; desde un punto de vista de la ciencia económica, debe ser a la inversa, independientemente de las distintas opiniones que sobre el desarrollo se planteen; así tenemos que en el glosario de términos económicos se señala: "Desarrollo. Alrededor de este término hay frecuentes polémicas entre economistas de diversas escuelas. Unos afirman que el desarrollo tiende a fines económicos para asegurar un crecimiento en el estándar de vida. Otros dicen que el desarrollo debe girar alrededor de "Fines sociales" y reducción de las desigualdades de ingreso, riqueza y poder económico.

Numerosos economistas coinciden en que este término designa

un cambio cualitativo de una sociedad, tanto en lo material como en lo espiritual, en tecnología, en la ciencia, en la cultura, etc.; y no simplemente un crecimiento económico, aunque también incluye este aspecto" (152)

Asimismo en el primer párrafo del artículo 26 Constitucional se presentan como objetivos ulteriores al crecimiento: la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación; tal parece que el crecimiento por se permitirá alcanzar todos ellos.

En el párrafo segundo del artículo 26 Constitucional se establece "los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal" (153)

¿ Cuales fines? no se encuentran expresos y, por lo mismo, se deja a los órganos del Estado, la interpretación de los preceptos constitucionales, lo que equivale a sobreponer el criterio de éstos, sobre los preceptos constitucionales y de la voluntad soberana del pueblo.

En el párrafo tercero del artículo 26 Constitucional se establece "La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de la entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución" (154)

Las facultades conferidas al Ejecutivo Federal representan todo el proceso de formulación, ejecución, control, evaluación del plan y los programas de desarrollo; al respecto cabe hacer las siguientes reflexiones, ¿quien o quienes pueden reclamarle al Ejecutivo Federal, si son ineficiente e ineficazmente elaborados, ejecutados, controlados y evaluados los planes y programas de desarrollo?

En párrafo cuarto, del artículo 26 Constitucional, se señala " En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley" (155)

Al revisar el título tercero, capítulo 1, sección III de las facultades del congreso, en el artículo 73 Constitucional, en su fracción XXX-D se establece "Para expedir leyes sobre Planeación Nacional del desarrollo económico y social"; como se puede apreciar en la Constitución no se le faculta para controlar y evaluar la ejecución de Planes de desarrollo, siendo que debía conferírsele esta Constitución, por ser el Poder Legislativo un Poder de igual rango que el Poder Ejecutivo. Y el que debería aprobar a nombre del pueblo dichos planes y programas de desarrollo.

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El artículo 27 Constitucional, en su párrafo primero establece :

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

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así

como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de regular y planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajo subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todo los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional;

las aguas marinas interiores; la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio Nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad Nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y que dará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso el aprovechamiento de los recursos de que trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes Mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que es-

tablezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicios público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados..."(156)

En los primeros diez párrafos del artículo 27 Constitucional, no se permite la interpretación de lo que en ellos se preceptúa

y se presentan claros. La misma Constitución establece el tratamiento que se dará a los bienes de la Nación. En los restantes párrafos e incisos, estatuye los términos, condiciones, límites y destino que se les podrá dar a dichos bienes; así como las sanciones a que se hacen acreedores las personas físicas o morales que las infrijan.

Como se puede apreciar, el párrafo cuarto del artículo 25 Constitucional, contradice lo preceptuado en el párrafo octavo del artículo 27 Constitucional que estatuye, como antes se transcribió que "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptibles y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes Mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes..." (157)

Sobre este párrafo en correlato con el párrafo cuarto del artículo 25 Constitucional, cabe hacer las siguientes reflexiones; si el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible sobre la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos estratégicos ¿porque el Gobierno Federal se subroga la propiedad de los organismos que en su caso se establezcan para el uso, aprovechamiento explotación de los recursos estratégicos a los que hace referencia el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, en correlato con el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional?, ¿ El Gobierno Federal está facultado para conferirse así mismo concesiones sobre dichos recursos?.

ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.

En el primer párrafo del artículo 28 Constitucional se expresa "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamien

to se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria" (158)

Lo expuesto con relación a la protección a la industria, fue considerada de interés público de los años treinta a los años sesenta, con respecto a la competencia que podrán tener del exterior, en aras de propiciar su crecimiento y capitalización. pero la Industria mantuvo, en lo general, una dependencia del exterior en cuanto a la ciencia y tecnología, pues se consideró que la adquisición de maquinaria, equipo y procesos de fabricación, resultaba más barata si se adquiría del exterior, puesto que ello no implicaba invertir en la investigación científica y tecnológica básica y aplicada para producir la maquinaria, equipo y procesos de fabricación, los industriales no auspiciaron a las instituciones educativas nacionales de nivel superior, ni crearon centros de investigación científica y tecnológica en la medida de sus requerimientos, lo que ha repercutido en el rezago, que con respecto a otros países desarrollados, muestra el país; así como tampoco a la formación de profesionistas y técnicos que se hiciesen cargo del diseño y operación de tecnologías de vanguardia.

El modelo de crecimiento hacia adentro, proteccionista y sustitutivo de importaciones, no hizo posible que la industrialización permitiese un desarrollo integral de la Nación y una elevación general de los niveles de vida de la población.

La Constitución no contempló esta situación, tan importante para que el desarrollo nacional garantizará que este fuera integral y que fortaleciera la soberanía de la Nación, como se preceptúa en el primer párrafo del artículo 25 Constitucional.

En el párrafo segundo del artículo 28 Constitucional se señala "En consecuencia, la ley perseguirá con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan,

para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social" (159)

Al respecto cabe hacer la siguiente reflexión ¿qué se debe entender como artículos de consumo necesario? si en la sociedad consumista en la que vivimos todo aquello que representa comodidad es necesario, o sólo se debe entender aquellos bienes para mantener la existencia material del individuo, como lo es la alimentación, el vestido, la habitación o la salud.

En el párrafo tercero del artículo 28 Constitucional se preceptua "Las leyes fijaran las bases para que se señale precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideran necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciara su organización para el mejor cuidado de sus intereses" (160)

En el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional se establece que "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radio telegrafía y la comunicación via satélite; emisión de billetes por un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los de más hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el congreso de la Unión". (161)

Como se puede apreciar se enuncian las áreas estratégicas en que, conforme lo estatuido en el párrafo cuarto del artículo 25

Constitucional, el Gobierno Federal mantendra siempre la PROPIEDAD y el control de los organismos que en su caso se establezcan; en contra vensión a lo preceptuado en los párrafos del primero al decimo del artículo 27 Constitucional, mas concretamente del sexto al octavo.

En el párrafo quinto del artículo 28 Constitucional se señala " El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por si o con los sectores sociales y privados" (162)

En el párrafo sexto del artículo 28 Constitucional se establece que "No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones esten bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por si o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata" (163)

Como se aprecia no se deslinda cuales asociaciones son las que deben estar bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, el párrafo involucra asociaciones de trabajadores, de productores exportadores y de cooperativas y el mismo párrafo confiere al Gobierno Federal o de los Estados derogar cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata; en contravención a lo estatuido en el párrafo primero del artículo 9° Constitucional que estipula "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse con cualquier objeto lícito..." (164)

En el párrafo séptimo del artículo 28 Constitucional se señala. " tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se conceda a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora" (165)

En el octavo, noveno y décimo párrafo del artículo 28 Constitucional se estatuye:

" El Estado sujetandose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijaran las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta" (166)

ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL

Este artículo en su fracción IV preceptua " Son obligaciones de los Mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan de la manera propor-

cional y equitativa que dispongan las leyes" (167)

En sentido positivo quedan facultados la Federación, las entidades federativas y Municipios, para cobrar las contribuciones que dispongan las leyes, representando una de las fuentes de ingresos del Estado y una atribución en materia económica.

ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL

En el artículo 73 Constitucional se señala " El congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

VIII. Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del Artículo 29;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería industria cinematográfica comercio, juegos con apuestas y para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o dismonuir sus dotaciones.

XVIII Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

XIX Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XXV Para expedir la ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

XXIX-A Para establecer contribuciones;

1° Sobre el comercio exterior;

2° Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27;

3° Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4° Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5° Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerrillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación;

f) Explotación forestal; y

g) Productos y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales; en la proporción que la ley secundaria federal determine.

Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-E Para expedir leyes para la programación, promoción y concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la produc-

ción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

ARTICULO 74 CONSTITUCIONAL

En el artículo 74 Constitucional se estatuye: " Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 de Noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 82 debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de prestación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven" (169)

ARTICULO 76 CONSTITUCIONAL

En la fracción I del artículo 76 Constitucional se señala "Son facultades exclusivas del senado:

1.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenios diplomáticos que celebre el Ejecutivo de la Unión" (170)

ARTICULO 89 CONSTITUCIONAL

En el artículo 89 Constitucional se establece " Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso

de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia:

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria" (171)

ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

En el párrafo segundo del artículo 123 Constitucional se estatuye " El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo...

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores." (172)

En el artículo 123 se refleja la intervención fundamental del Estado en la vida económica del país, dado que al regular las relaciones obrero patronales, no sólo se concreta a vigilar la buena marcha de éstas a través de los tribunales laborales, sino que además contempla el manejo de una serie de variables (ocupación, salarios, productividad, etc.) a efecto de coadyuvar con los factores de la producción al logro de un desarrollo económico sostenido.

Se han citado los artículos de la Constitución que expresan tanto las garantías individuales y derechos sociales, como las facultades que tienen el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y el Poder Ejecutivo con objeto, dentro de un marco legal, de señalar los instrumentos jurídicos esenciales que sirven de pauta para la regulación de la actividad económica nacional.

Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo Federal regula la actividad económica del país, mediante la ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica del 30 de diciembre de 1950, así como en disposiciones de nuestra Carta Magna y otras leyes emanadas de la misma; dicha ley es aplicable a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías, servicios, materias primas básicas, productos de primera necesidad, productos de la industria fundamental del país y en general, sobre renglones considerables de la actividad económica nacional.

Respecto a dichas actividades mencionadas, el Ejecutivo tiene facultades para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios, pero siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable para el productor o para el consumidor de un servicio.

Entre estas facultades, el Poder Ejecutivo Federal puede imponer la obligación a las personas que tengan existencias de mercancías básicas para el consumo o la producción del pueblo o de la industria fundamental se pongan a la venta al precio autorizado, con objeto lógico de impedir los monopolios a que se refiere el artículo 28 Constitucional.

Cuando el volumen de estas mercancías a que se refiere el artículo 12 de la ley de atribuciones del Poder Ejecutivo en materia económica, el Ejecutivo puede:

- A) Determinar la forma de realizarse la distribución de dichos artículos bien sea que se produzcan en el país o se importen.
- B) Imponer racionamientos, con la intervención oficial que sea necesaria.

C) Establecer prioridades para atender las demandas, preferente de interés general.

D) Puede dictar disposiciones con objeto de evitar el en carecimiento provocado por intermediaciones innecesarias o excesivas.

E) El Ejecutivo, tratándose de las mercancías a que se refiere la ley de " AEFME" para decidir los artículos que preferentemente deberán de producirse por las fábricas siempre que no afecten los resultados económicos de las mismas, pero si lo hace se les otorgará una compensación.

F) Está autorizado para imponer restricciones a la importación o exportación cuando así lo requiera la economía del país y el abastecimiento de las necesidades nacionales.

G) El Ejecutivo Federal podrá decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales cuando sea necesario e indispensable para mantener o incrementar la producción de las mercancías que se declaren comprendidas en el artículo relativo de la ley de " AEFME ".

H) Para el cumplimiento de esta ley, el Ejecutivo Federal puede usar varios medios de apremio, que van desde la multa administrativa hasta la clausura y arresto.

CAPITULO 4

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 141) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
(CPEUM)
Ed. Porrúa- México, 1991 - pág. 41
- 142) CPEUM
op. cit. pág. 1
- 143,144, CPEUM
- 145) op. cit. pág. 20
- 146) CPEUM
op. cit. págs. 20 y 21
- 147) CPEUM
op. cit. pág. 21
- 148,149, CPEUM
- 150) op. cit. pag. 21
- 151) CPEUM
op. cit. pág. 21
- 152) Glosario de Términos Económicos
op. cit. pág. 71
- 153) CPEUM
op. cit. pág. 21
- 154) CPEUM
op. cit. págs. 21 y 22
- 155) CPEUM
op. cit. pág. 22

156) CPEUM
op. cit. págs. 22, 23, 24, 25

157) CPEUM
op. cit. pág. 24

158,159) CPEUM
op. cit. pág. 34

160) CPEUM
op. cit. págs. 34 y 35

161,162, 163) CPEUM
op. cit. pag. 35
CPEUM
op. cit. pág. 35

164) CPEUM
op. cit. pág. 12

165,166) CPEUM
op. cit. pág. 36

167) CPEUM
op. cit. págs. 37 y 38

169) CPEUM
op. cit. págs. 55 y 66

169) CPEUM
op. cit. págs. 67 y 68

170) CPEUM
op. cit. pág. 69

- 171) CPEUM
op. cit. págs. 75 y 76
- 172) CPEUM
op. cit. págs. 106 y 114

5. LA PLANEACION ECONOMICA EN EL ESTADO MEXICANO

5.1 Bases jurídicas de la Planeación.

En un Estado derecho como lo es el Mexicano, los actos de los órganos del Estado deben encontrarse sujetos al imperio de la Ley, el cual determina lo que pueden y deben hacer dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en materia de planeación, la Constitución estatuye en su artículo 26 las bases generales para que el Ejecutivo Federal, realice esta trascendental función, que se encuentra vinculada a otras atribuciones que en materia económica ha retomado para sí el Estado Mexicano, las cuales fueron tratadas en el capítulo anterior.

La planeación conforme se estipula en la Constitución y la ley en la materia se considerará: Nacional democrática, obligatoria para las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal e indicativa para los sectores social y privado de la económica; susceptibles de concertación con los particulares y convenida con las entidades federativas.

En este inciso sólo se tratará la Ley de Planeación; para ello, primero se presentará un panorama general sobre el contenido de la misma, que se extrajo del Diccionario Jurídico Mexicano, para posteriormente formular comentarios sobre aquellas partes que con sidero requieren especial atención.

Las abreviaturas que se utilizan en dicho diccionario, son:

C. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a. Artículo

a.a. Artículos

c. Capítulo

fr. Fracción

DO. Diario Oficial de la Federación.

informaciones deberán relacionarse el contenido de las Cuentas Anuales de la Hacienda Pública Federal, y las iniciativas de leyes de Ingresos y proyectos de Presupuesto de Egresos (aa.6 y 7). Secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos informarán del avance y cumplimiento de los objetivos de planeación al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado de sus ramos (a.8).

La administración pública centralizada y las entidades paraestatales actúan con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional (a.9).

III. El c. segundo caracteriza el Sistema Nacional de Planeación Democrática, por el cual se llevan a cabo los aspectos de la Planeación que correspondan a la administración pública federal (a.12). Las disposiciones reglamentarias normarán la organización y funcionamiento del Sistema y el proceso de planeación (a.13). Se establecen las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto (a.14); de la Secretaría de Hacienda (a.15); de las dependencias de la administración pública federal (a.16); de las entidades paraestatales (a.17). El presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para actividades de planeación (a.19).

A la participación social en la planeación corresponde el c. tercero. Las organizaciones representativas de clases, grupos e instituciones participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular, donde también participaran los miembros del Congreso de la Unión (a.20).

IV. El c. cuarto define la naturaleza, contenido y alcances del Plan Nacional de Desarrollo único al cual queda reservada la categoría del Plan (aa.21 y 22), de los programas sectoriales (a.23); de los programas institucionales (a.24); de los programas regionales (a.25); de los programas especiales (a.26). Para la ejecución de todos ellos, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social

correspondientes. Los programas anuales deberán ser congruentes entre sí y regirán, durante el correspondiente año, las actividades de la administración pública federal (a.27). Aquellos especificarán las acciones y coordinarán con los gobiernos de los Estados y las de inducción o concertación con grupos sociales interesados (a.28).

El Plan y los programas regionales, especiales, sectoriales, institucionales, deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del presidente de la República por las entidades a cargo de los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal. Su ejecución podrá concertarse con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares. El Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares del conjunto de la población; para propiciar la consecución en la ejecución del plan y los programas deberán proponerse a los gobiernos de los Estados, a través de convenios (a.32).

La coordinación, tema del c. quinto es la que el Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas para su participación en la planeación del desarrollo, considerándose también la participación de los municipios (aa.33 a 36).

En el c. sexto, sobre concertación e inducción, se establece que el Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias y las entidades paraestatales podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o particulares interesados (a.37). Esta concertación se formalizará mediante contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes, de derechos públicos, y de competencia de los tribunales federales (aa. 38 - 39).

E. c. séptimo (aa. 42 a 44), se refiere a las responsabilidades de los funcionarios de la administración pública federal por contravenir las disposiciones de esta ley y las que de ella derivan en el ejercicio de sus funciones, así como las sanciones pertinentes. (173)

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

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

II. La presentación y el perfeccionamiento del régimen de mocrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida;

Fundado en el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.

III. La igualdad de derechos, la atención de necesidades básicas de la población y la mejora, en todos los aspectos de la calidad de vida, para lograr una sociedad mas igualitaria.

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

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

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo y la estabilidad económica y social." (174)

Se da por un hecho que la Constitución contiene los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos, en este orden de ideas el maestro Ignacio Burgoa Orihuela expone" los fines es-

pecíficos de cada Estado son los mismos fines de cada derecho fundamental, de lo que se colige, en sustancia, que el poder público no es sino el medio dinámico para la actualización permanente de ese derecho" (175). Lo cual ya se comentó en apartados anteriores de esta tesis.

En cuanto a los principios enunciados en el artículo 2º de la ley de Planeación, en sus fracciones de la I a la V ¿ se da como hecho, que la planeación estará basada en ellos? ¿son fines?; ya que dichos "principios" presentan una tendencia a futuro, ¿o son principios y fines a la vez, de la planeación?. La ambigüedad en su enunciación hace pensar en esto último, pero si es así, ¿ podemos decir que dichos principios son base y techo del Estado Mexicano? situación contradictoria en cuanto a que la estructura no es contemplada, si la base y el techo se juntan no hay estructura, por lo que la enunciación de dichos principios son meramente expresiones retóricas.

En el artículo 3º de la ley de Planeación se indica "para los efectos de esta Ley se entiende por Plan Nacional de Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al 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 asignaran re cursos, responsabilidades y tiempo de ejecución, se coordinaran aciones y se evaluarán resultados" (176)

En este segundo párrafo se dice " se fijarán objetivos" no en la propia Constitución se encuentran establecidos, si se atiende a los señalado en el primer párrafo.

Si se trata de objetivos secundarios derivados de la Constitución, que se enuncien y señalen los artículos y objetivos Constitucionales de los cuales se derivan; puesto que la fijación de dichos objetivos secundarios es determinante para que se atienda por una parte al principio de legalidad y por otra se de la transformación de la realidad del país a través de la promoción de la actividad económica,

social, política y cultural del país.

En el artículo 5° de la ley de Planeación se indica " El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y legales y en las diversas ocasiones prevista por esta ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación del propio Plan" (177)

Como se aprecia no se faculta al Poder Legislativo para aprobar el Plan de Desarrollo Nacional, así como tampoco para efectuar su evaluación, sólo se le faculta para hacer observaciones; lo cual es congruente con lo estipulado en los artículos 9°, 21, 29, 30, 33 y 42 de la Ley de Planeación.

Pero ni a las entidades federativas a través de sus representantes en la Cámara de Senadores, ni al pueblo a través de sus representantes en la Cámara de Diputados, se les faculta con derecho de veto tanto del Plan como de los programas de desarrollo regionales y especiales que indique el Poder Ejecutivo; asimismo no se le confiere la facultad para participar en la elaboración, ejecución, control y evaluación de dicho Plan y programas; o la facultad de proponer las modificaciones conducentes.

Ya que todas estas funciones las concentra el Poder Ejecutivo, al cual si se le confiere la facultad de veto de las leyes que sean aprobadas en el Congreso de la Unión o por cualquier Cámara, según se estipula en el artículo 72 Constitucional; lo que hace patente el desequilibrio de poder entre los órganos del Estado Mexicano y que tanto en la Constitución como en sus leyes reglamentarias se propicia.

En el artículo II de la ley de Planeación se indica " En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta ley, se estará a lo que resuelva, para efecto administrativo, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y

Presupuesto" (176)

Si nos atenemos a la expresado literalmente en este artículo, se le están cofiriendo facultades legislativas al Ejecutivo Federal, pues la interpretación de la ley implica la apreciación Subjetiva de la misma y la interpretación que se haga constituirá norma. No hubiese sido mas razonable señalar en este artículo " En caso de duda sobre la interpretación de esta ley, el Ejecutivo Federal, remitira al Congreso de la Unión iniciativa de reforma a efecto de que se realicen las modificaciones conducentes"; porque la actuación de los Organos del Estado, debe hacerse de conformidad a las normas jurídicas; y no de la interpretación subjetiva de la norma jurídica, ya que con margenes de discrecionalidad, se rompe el principio de legalidad.

En la fracción VII del artículo 14 de la ley de Planeación se le conferían atribuciones a la Secretaría de Programación y Presupuesto, que dejo de funcionar a partir del mes de julio de 1992, "La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:

VII.- Verificar periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y re formar, en su caso el Plan y los programas respectivos" (179)

Como se puede apreciar, las reformas al Plan y los programas quedaba a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto sin pasar nuevamente a consulta popular o al Congreso para que hiciese sus observaciones.

En el artículo 18 de la ley de Planeación se indica " La Secretaría de la Contraloria de la Federación deberá aportar elementos

de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas". (180)

Como se puede apreciar en este artículo, el Ejecutivo Federal es parte y juez en lo que a la planeación se refiere, al respecto cabe hacer las siguientes reflexiones; si se elaboró erróneamente, si se ejecuta ineficazmente, si se presentan desviaciones entre lo que señala, con respecto a lo que se hace; sólo a este Poder corresponde su evaluación.

Ni la Constitución, ni la ley de Planeación, confieren al Congreso de la Unión ni a ninguna otra Cámara facultades en materia de evaluación, sólo se limita la Constitución a conferirle facultad: "Para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social" (181), conforme se establece en la fracción XXX-E del artículo 73 Constitucional.

Asimismo, en la ley de Planeación en el artículo 20, segundo párrafo, se le da ingerencia a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, para que participen en los foros de consulta popular en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación, dando un tratamiento de subordinación a un órgano de poder del Estado, que debía servir de contrapeso a los otros poderes.

Las facultades que confiere la Constitución a diputados y senadores al Congreso de la Unión, no les confiere esta atribución participativa en la elaboración del Plan, y lo hace ley secundaria, como lo es la Ley de Planeación.

Por otra parte, la consulta debería hacerse una vez elaborado, para que el Poder Legislativo lo sancionase; de otra forma parece que el Congreso, sólo queda en un plano de subordinación; o acaso la Ley de Planeación, hace la previsión de que se confiere dicha participación, para que posteriormente no haya oposición; pues ésto así visto, hace pensar que el Poder Legislativo, por el

simple hecho de que se le consulte, se involucra en el trascendental proceso de planeación, legitimando con ello la elaboración, ejecución, control y evaluación del Plan; así como de los programas regionales, especiales e institucionales, que por ley deben concordar con el Plan Nacional de Desarrollo.

Los artículos antes comentados son los que considero requieren especial atención; en razón de que el resto de los mismos, se refieren a los aspectos operativos del Sistema Nacional de Planeación, así como de la elaboración del Plan y de las facultades, deberes y responsabilidades que se imputan a los que en el proceso de planeación se mencionan, conforme lo dispuesto en la Ley de Planeación.

Con la modificación de la Ley Organica de la Administración Pública Federal el 25 de mayo de 1992, las funciones asignadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de Planeación pasan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5.2 BASES ADMINISTRATIVAS DE LA PLANEACION

Como antecedentes de las bases administrativas de la planeación en México, se cuenta la promulgación de la Ley sobre Planificación General de la República, que procuraba "Coordinar, encausar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno Federal para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de organizarlo en forma ordenada y orgánica" (182)

Asimismo el 23 de diciembre de 1958, se promulga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que crea la Secretaría de la Presidencia, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo "en la planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico y social. Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública" (183)

El 7 de julio de 1961 se promulga un decreto presidencial, referente a la Planeación del Desarrollo económico y Social, con el propósito de intensificar las siguientes tareas:

"a) Puntualizar la política económica y social más adecuada para elevar el desarrollo del país;

b) Calcular el gasto y la inversión necesarias para el desenvolvimiento del país;

c) Elaborar planes de desarrollo económico y social;

d) Formular programas especiales para ciertas actividades económicas y sociales;

e) Planear el desarrollo integral de las regiones o localidades que requieran con mayor urgencia ayuda gubernamental;

f) Coordinar las actividades del sector público con los gobiernos estatales, municipales y con la iniciativa privada;

d) Pronover las modificaciones que requiera la administración pública" (184)

El 10. de marzo de 1962, por decreto presidencial se crea la Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazo; constituida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia.

El 29 de diciembre de 1976 se promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que como señala en su artículo primero, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, que abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

En esta nueva Ley, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, en substitución de la Secretaría de la Presidencia, creada el 23 de diciembre de 1958.

Esta nueva disposición en su artículo 32 establece:

" A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

II. Planear obras, sistemas y aprovechamiento de las mismas, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que la señala el Presidente de la República para el mayor provecho general;

IV. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública, de las dependencias de la administración pública centralizada y de las entidades de la administración paraestatal." (185)

Al modificarse la Ley sobre Planificación General de la República el 5 de enero de 1983 se le confieren a la Secretaría de Programación y Presupuesto las siguientes atribuciones:

" I. Coordinar las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo;

II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos estatales, así como planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados;

III. Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República;

IV. Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema mantengan congruencia en su elaboración y contenido;

V. Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación, realicen las dependencias de

la Administración Pública Federal:

VI. Elaborar los programas anuales globales para el ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector y los respectivos gobiernos estatales; y

VII. Verificar periódicamente las relaciones que guardan los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos". (186)

El 25 de mayo de 1992, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, encomendándose a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevar a cabo las funciones de dicha Secretaría la cual fué creada por decreto presidencial del 29 de diciembre de 1972, como heredera de la Secretaría de la Presidencia creada el 23 de diciembre de 1958.

En la Ley Orgánica de la administración Pública Federal del 25 de mayo de 1992, en su artículo 31, se establece:

" A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

1. Proyectar y coordinar la planeación nacional y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente". (187)

Las funciones de planeación del desarrollo y de programación económica y social, encuentra su fundamentación en el artículo 26 Constitucional y las bases administrativas para llevarlas a cabo,

se regulan en leyes reglamentarias como lo son la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que asigna a las Secretarías dependientes del Ejecutivo Federal, el despacho de los asuntos a él encomendados.

5.3 RESERVA HISTORICA DE LA PLANEACION DE MEXICO.

En los años veinte del presente siglo, la recesión económica se hace extensiva a todos los países capitalistas. En México tuvo una repercusión severa, representando este período uno de los de menor crecimiento, esta crisis provocó la caída de la producción nacional, por lo que el Gobierno Federal con el propósito de sortearla, expide la Ley sobre Planificación General de la República el 12 de julio de 1930, con el objeto de "regular el crecimiento progresivo y ordenado del país, definir una zonificación y crear comisiones para planear y programar las acciones estatales." (188)

Desde la tercera década del presente siglo, se han registrado varios esfuerzos de planeación con énfasis en diferentes aspectos del proceso, desde su fundamentación política hasta sus aspectos estrictamente operativos, en atención a las necesidades coyunturales y a las estructurales que presentaba el país en dichos años.

El primer plan sexenal, formulado en el régimen cardenista (1933-1940) tenía como objetivo central, propuesto por el Partido Nacional Revolucionario, "el cumplimiento cabal del Artículo 27 Constitucional, a través del reparto de la tierra y el agua a los campesinos organizados. Para ello se procedería a incrementar los recursos económicos y el personal dedicado a resolver el problema agrario y de distribución del agua, y a llevar a cabo una reforma administrativa que simplificara los trámites en el reparto de tierras y aguas con forme a las necesidades de los campesinos." (189)

A partir del sexenio cardenista quedan establecidas las prácticas económicas y políticas que, con diferente intensidad, permiten al Estado orientar el proceso de desarrollo, enfrentar en parte sus

desequilibrios y llevar a cabo acciones para mejorar el nivel de vida de la población.

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

"Para el sector agropecuario, el Plan proponía continuar con el reparto agrario, elevar los niveles de producción en las diferentes ramas del sector, fomentar la capacitación del campesino, desarrollar formas autónomas de organización social para el trabajo, mejorar la distribución de la tierra y del agua e impulsar centros de investigación. Todas estas acciones tendían a mejorar la distribución de la riqueza en el área rural y a elevar el nivel de vida de la población campesina.

En cuanto a los demás sectores de la económica, el Plan proponía objetivos tendientes a consolidar la independencia económica Nacional asegurar la dirección de la económica por parte del Estado, aumentar la participación del trabajo en el proceso productivo, redistribuir el ingreso y consolidar la economía en sus relaciones con el exterior." (190)

Con respecto a lo acontecido en los periodos de los Presidentes Miguel Alemán Valdez y Adolfo Ruiz Cortines respectivamente, a continuación transcribo lo expuesto por el economista Rafael A. Guzmán Galafell.

"Durante la campaña de Miguel Alemán para la nueva administración (1946-1952) nuevamente se habló sobre la elaboración del programa de política económica del gobierno entrante; en ésta participó el candidato y se extendió más allá de los acostumbrados técnicos del gobierno y los altos miembros del partido gobernante.

Los materiales y opiniones reunidos durante la campaña... no se tradujeron en un cuerpo organizado de política nacional, ni en pro-

gramas" (191)

En el periodo presidencial de Don Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) dada la situación anormal que presentaban las finanzas públicas, las presiones inflacionarias y la posición débil de la balanza de pagos hace que este Presidente solicite a una Comisión Intersecretarial, integrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia, elabore un informe al respecto el cual, entre otras cosas, destacaba los siguiente:

"...Entre 1939 y 1950, México pudo mantener una elevada tasa de producción, aún sin contar con un organismo que coordinara la inversión, pero la economía mexicana ha llegado ya a un punto en el que, si no hubiese una coordinación de los proyectos se produciría resultados distintos de los que alcanzaría posteriormente sin dicha coordinación. Ha llegado por tanto el momento de que México considere como un todo orgánico el problema de su desarrollo económico y deje de abordarlo fragmentariamente tratando cada proyecto por separado... en una palabra, lo que se necesita es un programa de desarrollo" (192). Sin embargo, en este periodo no se formula ningún plan económico.

Siguiendo con lo expuesto por el economista Rafael A. Guzmán, se procederá a exponer lo acaecido en la administración de los Presidentes, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz respectivamente.

"El 23 de diciembre de 1958, durante la gestión del Lic. Adolfo López Mateos (1958-1964), se estableció una nueva Secretaría de Estado, la Secretaría de la Presidencia, concebida para servir no únicamente como medio de enlace entre la Presidencia y las demás dependencias federales, respecto a asuntos políticos y económicos, sino también como principal dependencia coordinadora de la política económica, se hizo aprobar también una Ley, en la que se daban facultades a la Secretaría de la Presidencia para reunir todos los factores necesarios con relación a la formulación general de gastos e inversiones del gobierno federal; programar las obras públicas y su utilización final: formular

propuestas para la promoción y desarrollo de regiones y localidades, y planear, coordinar e inspeccionar las inversiones de las autoridades federales, organismos autónomos y empresas estatales" (193)

"Pese al establecimiento de la Dirección de Planeación en la Secretaría de la Presidencia, toda la iniciativa en la preparación de los Programas de Inversión quedó en manos de las dependencias directamente interesadas y no se dictaron disposiciones para que la nueva Secretaría se ocupara de la planeación a más largo plazo, de la política económica nacional o siquiera de las actividades del sector público." (194)

"El 10. de marzo de 1962 se establece la Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y a largo plazo. Se integraría con la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Y se avocaría al cálculo del monto, estructura y financiamiento del gasto y de la inversión necesarios para que el desenvolvimiento nacional del país se realizará a un ritmo satisfactorio y en forma tal que hiciera posible una creciente mejoría en los niveles de vida de los grandes sectores populares, esta Comisión formuló el Plan de Acción Inmediata (1962-1964), como consecuencia de los acuerdos de Punta del Este del 23 de enero de 1962, y el decaimiento en la actividad económica nacional, cuyos objetivos principales consistían en promover la inversión privada y la producción agrícola e industrial y lograr el aumento de la exportación y la promoción de servicios turísticos. (195)

Este Plan se caracterizó por el desconocimiento que de éste tuvo la opinión pública, en contraste con el sometimiento que debía observar respecto de organismos internacionales, pues de su aprobación o no dependía la obtención o negación del financiamiento externo que debería complementar a la inversión necesaria para su cumplimiento.

Como se previó, al Plan de Acción Inmediata, le sucedió el

Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1966-1970 que fué ordenado por el Lic. Gustavo Díaz Ordaz para que fuera elaborado por la Comisión Mixta Intersecretarial, constituida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia, que se promulgo el 16 de Mayo de 1966.

"Se caracteriza por el hecho de que los montos de inversión asignados a cada uno de los sectores están respaldados con proyectos específicos que permiten alcanzar metas específicas que el sector público se ha fijado. Llevan incluidos una amplia gama de requisitos entre los que sobresalen los créditos atados externos y la Carta de Punta del Este, requisitos que de no cumplirse dejarían sin financiamiento al desarrollo de nuestro país." (196)

En el sexenio del Presidente Luis Echevarría Alvarez (1970-1976), " se avanzó en el planteamiento de la mecánica de programación y de algunos planes sectoriales" (197), pero no hubo un plan de desarrollo integral que comprendiese los aspectos socioeconómicos nacionales en su conjunto.

En el sexenio del Presidente José López Portillo (1977-1982) se expide el decreto por el cual se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982; en el que se establece que el mismo, "persigue los siguientes objetivos;

I. Reafirmar y fortalecer la Independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y cultural;

II. Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, salud y vivienda;

III. Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; y

IV. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas" (198)

En el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, por decreto, se expide el 30 de mayo de 1983 el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), con fundamento en la modificada Ley sobre Planificación General de la República, cuya vigencia comprendió más de medio siglo, ya que fué promulgada el 12 de julio de 1930 y es subrogada por la Ley de Planeación, promulgada el 5 de enero de 1983, la cual sigue vigente.

El Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) estaba "estructurado en tres grandes apartados. En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional, y el tercero plantea ... que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución. (199)

En la formulación de este Plan, se da participación a los sectores social y privado de la economía, así como a los grupos interesados, conforme lo prevé la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, a diferencia de los planes anteriores que se elaboraban por el partido político que postulaba a la presidencia de la República a su candidato, o era encomendado a una comisión intersecretarial.

En la actual administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, el 31 de mayo de 1989, se expide el decreto por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, estableciendo como objetivos:

I. La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo.

II. La ampliación de la vida democrática;

III. La recuperación económica con estabilidad de precios;

IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) señala " La Estrategia:

Modernizar a México" (200)

CAPITULO No. 5
CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 175) Instituto de Investigaciones Jurídicas
op. cit. págs. 2424-2425
- 176 a 180) Ley de Planeación
Diario Oficial de la Federación
México, 5-I-1983
- 181) Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos
op. cit. pág. 66
- 182) Ley sobre Planificación General de la República
Diario Oficial de la Federación
México, 12-VII-1930
- 183) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Diario Oficial de la Federación
México, 23-XII-1958
- 184) Decreto Presidencial referente a la Planificación
del Desarrollo Económico y Social
Diario Oficial de la Federación
México, 7-VII-1961
- 185) Ley Orgánica de la Administración Pública
Diario Oficial de la Federación
México, 1976
- 187) Decreto Presidencial que Modifica la Ley Orgánica de la
Administración Pública
Diario Oficial de la Federación
México, 1992.

- 188) Ley Sobre Planificación General de la República
Diario Oficial de la Federación
México, 12-VII-1930 pág. 1
- 189) Plan Sexenal (1933-1940)
Ed. Partido Nacional Revolucionario
México, IV-1933- pág. 3
- 190) Plan Sexenal (1941-1946)
Ed. Partido de la Revolución Mexicana
México, V-1941- págs. 4 y 5
- 191) Guzmán Galafell, Rafael Antonio
El Plan de Acción Inmediata y el Programa
1966-1970 como Modelo de Planes en México
Tesis Escuela Nacional de Economía, U.N.A.M.
México, 1970 pág. 5
- 192) Guzmán Galafell, Rafael A.
op. cit. pág. 6
- 193) Guzmán Galafell, Rafael A.
op. cit. pág. 7
- 194) Guzmán Galafell, Rafael A.
op. cit. pág. 9
- 195) Guzmán Galafell, Rafael A.
op. cit. pág. 75
- 196) Guzmán Galafell, Rafael A.
op. cit. pág. 97

- 197) Enciclopedia de México.
Ed. Enciclopedia de México, Tomo III
México, 1978, pág. 1070
- 198) Plan Gobal de Desarrollo(1980-1982)
Ed. Talleres Gráficos de la Nación.
México, 15-IV-1980-pág. 111
- 199) Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)
Diario Oficial de la Federación
México, 30-V-1983- págs. 28,29
- 200) Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)
Diario Oficial de la Federación
México, 31-V-1989 - págs. 36,37

CONCLUSIONES

- 1.- Al Estado se le ha definido atendiendo a uno o varios de sus atributos, o de los elementos que lo conforman, sin llegar a un enfoque de sistemas, que lo ubiquen no meramente como una abstracción jurídica, política o social, sino como un ente real.
- 2.- Las definiciones y conceptos vertidos sobre el Estado, no lo dimensionan cabalmente, por ser éste una realidad compleja.
- 3.- El enfoque de sistemas que se proponen para conceptualizar al Estado es una aproximación para definirlo con mayor amplitud, contemplando tres tipos de elementos, a saber: estructurales, vinculativos y atributivos.
- 4.- Las atribuciones del Estado, determinan lo que sus órganos pueden y deben hacer, conforme al orden jurídico que lo rige.
- 5.- Las atribuciones y funciones del Estado deben estar orientadas a la consecución de fines que en su esencia sean éticos.
- 6.- Existen diversas doctrinas y teorías sobre los fines del Estado, en atención de que el Estado es un medio para la procuración de todos los fines sociales, estos deben ser fijados por el orden jurídico que lo rige.
- 7.- Los fines propuestos en esta tesis, si bien se ubican en un plano axiológico y deontológico, encuentran una ubicación dentro de las doctrinas y teorías que sobre los fines del Estado han sido expuestas por destacados filósofos y juristas.
- 8.- No son fines absolutos del Estado, en razón de que cada Estado, dentro de la comunidad internacional, es soberano pudiendo establecerlos en atención a sus necesidades y circunstancias sociales, jurídicas, políticas, económicas y administrativas.

9.- El Estado por un acto de voluntad soberana, puede fijar en su orden jurídico, aquellos propósitos solidarios, que orienten su accionar en función de fines axiológicos y deontológicos.

10.- Los fines del Estado no son perpetuos, en atención a que los intereses individuales y de la sociedad son cambiantes con el devenir histórico de la humanidad, pero si puede orientar sus actos hacia aquellos propósitos solidarios, en tanto persistan las circunstancias que lleven a determinarlos.

11.- Considero que los Estados no se encuentran predestinados a la realización de uno o varios fines, porque estos no le son exclusivamente propios.

12.- El Estado debe dar las condiciones exteriores favorables bajo las cuales puedan desenvolverse la moralidad, el arte, la ciencia, la economía, la sociedad y la cultura en general.

13.- Los fines ético jurídicos y administrativos, propuestos se ubican dentro de una teoría eudemonista ética, ya que persiguen bienes valiosos para la sociedad.

14.- Los fines sociales y económicos propuestos se ubican dentro de una teoría eudemonista utilitaria, porque persiguen bienes útiles y valiosos para los individuos y la sociedad.

15.- Los fines jurídicos y administrativos propuestos, considero se ubican dentro de la teoría de los fines exclusivos, en razón de que compete al Estado su realización.

16.- Los fines sociales y económicos, propuestos, considero se ubican dentro de la teoría de los fines concurrentes en razón de que corresponde tanto al Estado como a los particulares y la sociedad en su conjunto procurar su realización.

17.- El orden jurídico de un Estado, debe contener de manera expresa, clara y concreta los fines de éste, a efecto de que no sean intuidos o se infieran del orden jurídico, a través de interpretaciones discrecionales por gobernantes y gobernados y mucho menos se actúe conforme a dichas apreciaciones subjetivas, que se sobreponen al orden jurídico establecido rompiendo el principio de legalidad.

18.- Fijar fines al Estado, no debe ser simplemente enunciarlos, sino incorporarlos al orden jurídico que lo rige, explicando su contenido, asociando a ellos los deberes que los gobernantes y gobernados han de observar, así como las sanciones por su inobservancia.

19.- El establecimiento de los fines del Estado no debe considerarse como un incremento de las facultades conferidas a los gobernantes sino como un regulador de su actividad política.

20.- La planeación como herramienta económica-administrativa, para alcanzar lo deseable dentro de lo posible, permite prever recursos, acciones y tiempos para la consecución gradual de los fines del Estado.

21.- La formulación de un presupuesto por programas, permite la correlación entre lo que se invierte con lo que se realiza por el Estado, lo cual lo convierte en un poderoso instrumento para la planeación.

22.- La formulación de un presupuesto debe comprender las decisiones políticas generales, expresadas en términos cuantitativos, sobre las que debe girar la ejecución de las funciones y actividades del Estado.

23.- En México la orientación de la actividad social, económica y administrativa del Estado, no atiende a fines expresa, clara y concretamente comprendidos en su orden jurídico, sino a las circunstancias prevalecientes en cada período de gobierno.

24.- La planeación económica y social en México, no ha sido una práctica sistemática y continuada por todos sus regímenes de gobierno; así como los objetivos y estrategias de dichos planes no se han correspondido a fines que expreso, orienten el accionar del Estado con mayor precisión y continuidad.

25.- La globalización de la economía a nivel mundial, implica un cambio de actitudes de los Estados, iniciándose un proceso de formación de bloques comerciales. Las negociaciones que se realicen al respecto, deberán considerar fines éticos en lo jurídico, administrativo, social y económico que sean congruentes y homogéneos entre los Estados que negocien.

26.- La integración económica de los Estados, debe tender no meramente a promover la liberalización del comercio, sino a igualar las condiciones sociales y económicas entre los individuos de los Estados que se integren.

27.- Los Estados soberanos, en la integración económica sólo tendrán seguridad jurídica mediante la firma de convenios o tratados que protejan sus intereses en un plano de igualdad.

28.- Los fines del Estado y su incorporación en el orden jurídico que lo rige, deben reflejarse con claridad en los convenios y tratados internacionales que se negocian.

29.- La integración de los Estados no es nefasta, cuando las economías se complementan y los beneficios que obtienen son equitativamente recíprocos.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Anda Gutiérrez Cuauhtémoc
México y sus Problemas Sociológicos, Tomo II
Ed. Instituto Politécnico Nacional
México, 1981
- 2.- Bertalanffy, Ludwig Von
Teoría General de los Sistemas
Ed. Fondo de Cultura Económica (F.C.E.)
México, 1976
- 3.- Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas
y Administración Pública
Diccionario de Política y Administración Pública
Ed. El propio Colegio
México, 1978
- 4.- Cueva, Mario de la
La Idea del Estado
Ed. Universidad Nacional Autónoma de México
(U.N.A.M.)
México, 1986
- 5.- Dror, Yehzekel
Un Modelo General de Planificación
Ed. Facultad de Ciencias Políticas, U.N.A.M.
México, 1980
- 6.- Fraga, Gabino
Derecho Administrativo
Ed. Porrúa
México, 1989
- 7.- González Uribe, Hector
Naturaleza, Objeto y Método de la Teoría
General del Estado.
Ed. Jus. México, 1950

- 15.- Martínez Galindo, Marco Antonio
Analogía de los Contrapesos del Poder
Tesis, Facultad de Derecho, U.N.A.M.
México, 1989
- 16.- Martner González
Planificación y Presupuesto por Programas
Ed. Siglo XXI
México, 1981
- 17.- Nava de Avila, Monica Laura
Justificación del Estado
Tesis, Facultad de Derecho, U.N.A.M.
México, 1989
- 18.- Pratt Fairchild, Henry
Diccionario de Sociología
Ed. F.C.E.
México, 1980
- 19.- Preciado Hernández, Rafael
Lecciones de Filosofía del Derecho
Ed. U.N.A.M.
México, 1976
- 20.- Ruiz Ponce, Esteban
Teoría General del Estado, Manual III
Facultad de Derecho, U.N.A.M.
Sistema de Universidad Abierta
México, 1978
- 21.- Serra Rojas, Andrés
Derecho Administrativo
Ed. Porrúa
México, 1989

- 8.- Guerrero, Omar
Teoría Administrativa de la Ciencia Política
Ed. U.N.A.M.
México, 1982
- 9.- Guzmán Galafell, Rafael Antonio
El Plan de Acción Inmediata y el Programa 1966-1970
como Modelo de Planes en México
Tesis, Escuela Nacional de Economía, U.N.A.M.
México, 1970
- 10.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M
Diccionario Jurídico Mexicano
Ed. Porrúa
México, 1989
- 11.- Heller, Herman
Teoría del Estado
Ed. F.C.E.
México, 1987
- 12.- Kelsen, Hans
Teoría General del Derecho y el Estado
Ed. U.N.A.M.
México, 1969
- 13.- Larroyo, Francisco
Principios de la Ética Social
Ed. Porrúa
México, 1965
- 14.- López Portillo y Pacheco, José
Génesis y Teoría del Estado Moderno
Ed. Instituto de Estudios Políticos, Económicos
y Social P.R.I.
México, 1976

NORMATIVIDAD JURIDICA

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ed. Porrúa

México, 1992

-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ed. Diario Oficial de la Federación (D.O.F.)

México, 1976

-Ley de Planeación

Ed. D.O.F.

México, 1983

-Ley Sobre Planificación General

de la República

Ed. D.O.F.

-Ley de Secretarías y Departamentos

de Estado

Ed. D.O.F.

México, 1958

-Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal
en Materia Económica

Ed. D.O.F.

México, 1950

Decreto Referente a la Planificación
del Desarrollo Económico y Social

Ed. D.O.F.

México, 1961

-Decreto que Reforma la Ley Orgánica
de la Administración Pública Federal

Ed. D.O.F.

México, 1992

PLANES

- Plan Sexenal (1933-1940)
Ed. Partido Nacional Revolucionario
México, 1933
- Plan Sexenal (1941-1946)
Ed. Partido de la Revolución Mexicana
México, 1941
- Plan Global de Desarrollo (1980-1982)
Ed. Talleres Gráficos de la Nación
México, 1980
- Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)
Ed. D.O.F.
México, 1983
- Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)
Ed. D.O.F.
México, 1989