

320809

16
2ej



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO
ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

(TLALPÁN)

LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL Y
SU REESTRUCTURACION EN MATERIA ECONOMICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A
VICTOR MANUEL GAYTAN RAMIREZ

ASESOR: LIC. OSCAR ARMANDO BELLO RAMIREZ

MEXICO, D.F.

1994



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.

A la memoria de mi señor padre Eutimio Gaytan González, por su ejemplo de sencillez, honestidad y honradez que me lego para conducirme en todos los actos de mi vida personal y profesional.

Gracias padre.

A mi madre Sra. Socorro Ramírez Vivero viuda de Gaytan, con todo el respeto y agradecimiento por el apoyo que siempre me ha brindado tanto en mi vida personal como profesional, inculcándome siempre el hábito de superación personal y profesional.

Gracias madre.

A mi tía Sra. Patricia Gaytan de Ortega con todo el respeto y agradecimiento por ser siempre una parte importante en mi formación personal y profesional viviendo conmigo inquietudes y anhelos.

Gracias tía

A mis hermanos, Gilberto, Manuel y Ma. Guadalupe, por el apoyo incondicional que siempre me han brindado, formando siempre una familia sencilla y humilde

A la Universidad del Valle de México, por haberme permitido concluir una etapa más en mi formación profesional

A todos mis Maestros que colaboraron en mi formación académica

Al la Lic. y Maestra Laura Angélica Gutiérrez Ruiz, por su incondicional y desinteresado apoyo en mi formación académica y profesional.

Al Lic. Oscar Armando Bello Ramírez por haber tenido a bien dirigir la presente tesis en el área de derecho administrativo.

Al Jurado con admiración y respeto.

INDICE

LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL Y SU REESTRUCTURACION EN MATERIA ECONOMICA

INTRODUCCION

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.1. CONCEPTOS.....	1
1.2. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA EN MEXICO.....	5
1.3. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.....	19
1.4. ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.....	20
1.5. ORGANOS DE LA ADMINISTRACION.....	30
1.6. ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.....	34
1.7. ADMINISTRACION PUBLICA DESCONCENTRADA.....	40

CAPITULO II

INTERVENCIONISMO DE ESTADO

2.1. CONCEPTO.....	43
2.2. FORMAS DE INTERVENCION.....	43
2.3. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.....	44
2.4. BASES CONSTITUCIONALES.....	45
2.5. LA LEY DE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO EN MATERIA ECONOMICA.....	54

CAPITULO III
PLANEACION

3.1. CONCEPTOS.....	69
3.2. DIFERENCIA ENTRE PLANEACION Y PLANIFICACION.....	72
3.3. TIPOS DE PLANEACION.....	73
3.4. EVOLUCION DE LA PLANEACION EN MEXICO.....	75
3.5. EL SISTEMA DE PLANEACION DEMOCRATICA DEL DESARROLLO SOCIAL A PARTIR DE 1982.....	113
3.5.1. ANTECEDENTES.....	113
3.5.2. BASES JURIDICAS.....	115
3.5.3. NIVELES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION ECONOMICA.....	121
3.5.4. ETAPAS DE LA PLANEACION.....	122
3.5.5. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	124
3.5.5.1. Estructura del Plan Nacional de Desarrollo.....	124
3.5.5.2. Propósitos Fundamentales del Plan.....	124
3.5.5.3. Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.....	124
3.5.6. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	125

CAPITULO IV
LA REESTRUCTURACION DEL SECTOR ECONOMICO EN
LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL

4.1. REORDENACION DE LAS UNIDADES POLITICO ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ECONOMICA.....	129
4.2. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.....	129
4.3. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.....	133

4.4. SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.....	133
4.5. SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.....	140
4.6. SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL.....	144
4.7. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.....	146
4.8. APENDICE.....	159

PROPUESTAS

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

INTRODUCCION

La Reforma Administrativa, planteada como exigencia de la necesaria modernización del Estado Mexicano, ha dado lugar a la redistribución de las facultades de los órganos públicos; atendiendo a criterios de coherencia y complementariedad que permitan la sectorización de las funciones de gobierno.

Conforme a ésta, se ha constituido en lugar común la llamada reestructuración del sector económico, dando por supuesto, sin haberlo demostrado, que en verdad existió un sector económico estructurado a partir de criterios distintos a las conveniencias sexenales; sin embargo, dada la carencia de fuentes de conocimiento y la dispersión de la regulación jurídica correspondiente, las afirmaciones al respecto han carecido de vigor científico y respondido, por el contrario, primordialmente, a los afanes ideológicos propios del tema.

La importancia del tema reside en que, la Administración Pública orienta y rige toda la actividad económica del Estado Mexicano, por lo que surgió la inquietud de analizar en esta investigación jurídica, si existe una planeación de la Administración Pública en materia económica y cómo ha funcionado, para posteriormente, estar en aptitud de propuestas concretas y formular conclusiones del problema materia de esta pesquisa.

En esas circunstancias, hemos emprendido el análisis evolutivo de las facultades que en materia económica corresponden a la Administración.

Al efecto, nos hemos abocado a la tarea de reunir la abundante legislación al respecto, a fin de enmarcarla en la estructura Administrativa, mediante la cual el Estado cumple sus atribuciones en materia económica. Así, destinamos el primer

Capítulo a conceptos básicos referentes a la Administración Pública, aplicándolos al análisis de la Administración Pública Centralizada, que es el ámbito sobre el cual ubicamos nuestro estudio, señalando sus fundamentos, tanto Constitucionales y Legislación secundaria respectiva.

En el segundo Capítulo, abordamos las consideraciones sobre la importancia que ha adquirido la intervención del Estado en la economía y su necesidad derivada del orden Constitucional en nuestro país.

En el tercer Capítulo tratamos el tema de la Planeación, sin olvidar que no hay un concepto único sobre la materia y tratando de hacer un análisis profundo de la Legislación que ha incluido la elaboración de algún plan de gobierno.

En el cuarto Capítulo, hacemos el desarrollo histórico jurídico de cada una de las unidades político-administrativa en materia económica y llegamos a observaciones, críticas, con las cuales pretendemos explicar por qué el retraso de la transformación estructural de México, que ha impedido sobrepasemos el subdesarrollo, sin dejar de resaltar un punto que nos parece de suma importancia, a saber, que nuestro país ya no es el mismo de hace cuarenta años y que ahora se pretende contar con estructura administrativa que permita el control eficaz de los recursos sociales que hacen viable nuestro pleno desarrollo.

Es a partir de este panorama, que presentamos nuestras conclusiones finales y hacemos algunas propuestas relativas a la actual etapa de reordenación de las unidades político-administrativas en materia económica.

CAPITULO I

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.1. CONCEPTOS.

En virtud de que no existe un concepto único de Administración Pública, daremos diferentes conceptos que versan sobre el particular.

1.1.a. La Administración Pública, como disciplina, es aquella parte de la ciencia de la Administración que tiene que ver con el Gobierno y, por lo tanto, se ocupa principalmente, de la rama Ejecutiva, donde se hace el trabajo del Gobierno; aunque, evidentemente, hay problemas administrativos también en relación con las ramas Legislativa y Judicial. ¹

La Administración Pública es, una división de la Ciencia Política y una de las Ciencias Sociales. En este sentido se refiere al qué y al cómo del Gobierno.

El qué, es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo que capacita al Administrador para llevar a cabo su tarea; el cómo, son las técnicas de Gerencia, los principios que llevan al éxito los programas operativos.

Cada uno de estos elementos es indispensable, juntos forman la síntesis de la Administración. ²

1.1.b. La administración Pública es una función ejecutiva del Estado a través de la cual procura su propia conservación y mira por el cumplimiento de sus fines,

¹ GLUBCK, Luther. Citado por Muñoz Amato en su libro "Introducción a la Administración Pública". 3a. Edición. Fondo de la Cultura Económica. p.18

² MARSHALL A E., Demock. Citado por Muñoz Amato. Op. Cit. p.20

promoviendo la realización de actos jurídicos para la creación de situaciones de Derecho subjetivo, que deben ser la realización de la finalidad del Estado y la base y justificación de su existencia.

Como función, es la actividad del Estado que realiza bajo un orden jurídico, consistente en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales y la satisfacción de los intereses colectivos.

Como organismo, comprende el orden de funcionarios, empleados, corporaciones y hasta los particulares que forman el aparato del Estado.

Como instrumento, la Administración Pública cumple la misión de lograr los fines del Estado, o sea, mantener el orden y la seguridad pública, elevar los niveles económico-social y cultural de los pueblos, pugnando por el equilibrio y solución de los conflictos entre grupos e intereses, buscando siempre el bien común.

1.1.c. La Administración Pública es el elemento indispensable para la realización de los fines del Estado, fines de interés general para las comunidades de cualquier lugar del mundo.³

1.1.d. La Administración Pública, es el Gobierno, es decir, todo el conjunto de conductas humanas que determinan cómo se atribuye y ejerce la autoridad política y como se atienden los intereses públicos.⁴

1.1.e. En términos más amplios, la Administración Pública consiste en todas

³ SOTOMAYOR DE ZALDO, Arturo. "La Administración Pública en México" UNAM.1959.20

⁴ MUÑOZ AMATO, Pedro. "Introducción a la Administración Pública ". México, Editorial F.C.E. 1983, 3a. Ed. p.31

las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública, un sistema de Administración Pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinado para la realización y ejecución de la política pública.⁵

1.1.f. La Administración Pública significa, en el uso corriente, las actividades de las ramas ejecutivas de los Gobiernos Nacionales, Estatales y Locales, Juntas creadas por el Congreso y las legislaturas de los Estados, las Corporaciones del Gobierno y otras entidades de carácter especializado, se excluyen específicamente los organismos Legislativos y Judiciales del Gobierno y la Administración que no es gubernamental.⁶

1.1.g. La Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con : a) Elementos Patrimoniales; b) Estructura jurídica y c) Procedimientos técnicos.⁷

1.1.h. La Administración Pública, consiste en todo aquello, que tiene como finalidad la aplicación o la realización de la política nacional.⁸

1.1.i. La Administración Pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales de los cuales dispone el Gobierno Federal para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés

5 WHITE, Leonard D., citado por Muñoz Amato, *Ibid.* p.12

6 HERBERT A., Simón. Citado por Muñoz Amato. *Ibid.* p.22

7 ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Porrúa. 4a.Ed. México 1981. p.63

8 WHITE , Leonard. Citado por Faya Viesca, Jacinto. "Administración Pública Federal". México 1983. Ed. Porrúa ca. ed. p. 30

público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación.⁹

1.1.j. La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficientes de interés general, que la Constitución y las Leyes Administrativas señalan al Estado, para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación¹⁰

De los conceptos mencionados concluimos que, la Administración Pública es la columna vertebral del Estado Mexicano, sin perder de vista su dependencia del Poder Ejecutivo. En donde se tiene que perfeccionar cada vez más en cuanto a su estructura y funcionamiento, para afrontar así las distintas problemáticas siempre tendiendo a la aplicación de métodos y sistemas acordes con la época que se esté viviendo, tratando de realizar con eficiencia su función y logrando una coordinación entre la multitud de órganos que la integran como con los otros poderes, entidades federativas y municipales, en un sistema federal como lo es el nuestro.

1.2. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA EN MEXICO .

Al iniciar la Investigación para el desarrollo del presente Capítulo, pudimos apreciar que los antecedentes de la Administración Pública en México, se remonta desde tiempo atrás de la época de Porfirio Díaz, sin embargo, es durante el Porfiriato cuando se dan las bases para la Administración Pública en México.

⁹ Reflexión de SERRA ROJAS, Andrés. respecto a lo dicho por Pierre Escoube, citado por Faya Viesca, Jacinto. Ibid.p.31

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Citado por Faya Viesca. Ibid.p.32

Con fundamento en el artículo 85, fracción II de la Constitución de 1857, Porfirio Díaz aplica la reforma contenida en la Ley del 13 de mayo de 1891, en la cual se establecía (Artículo 1o), la existencia de siete Secretarías de Estado para el despacho de los negocios de la Administración Pública. Estas Secretarías fueron las siguientes :

1. Secretaría de Relaciones Exteriores, que tenía las siguientes facultades: las relaciones con las naciones extranjeras, tratados internacionales, autógrafos de todos los documentos diplomáticos y de las cargas geográficas donde estén fijados los límites de la República, legaciones y consulados, naturalización y estadística de extranjeros, extradicciones, legalizaciones de firmas en documentos que han de producir sus efectos en la República, nombramiento y renuncia de los Secretarios de despacho, gran sello de la nación, archivo general y ceremonial.

2. Secretaría de Gobernación, cuyas facultades eran las siguientes: establecer medidas en el orden administrativo para la observancia de la Constitución, reformas constitucionales, elecciones generales, relaciones en el Congreso de la Unión, derechos del hombre y del ciudadano, libertad de culto y de policía en este ramo, salubridad pública, amnistías, división territorial y límites de los Estados, relaciones con los Estados, guardia nacional del Distrito y Territorios, registro civil, beneficencia pública, diario oficial e imprenta del Gobierno.

3. Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, con las siguientes facultades : relaciones con la Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, expropiación por causa de utilidad pública, indultos y conmutaciones de penas por delitos del fuero federal y por los del orden común en el Distrito y Territorios, relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorial, Ministerio Público, Notarios y Agentes de negocios, estadística criminal, Instrucción primaria, preparatoria, profesional y especial en todas las escuelas

nacionales del Distrito Federal y Territorios y en las Municipalidades, Escuela de Bellas Artes y Oficios, Conservatorio de Música, Academias y Sociedades Científicas, Artísticas y Literarias; observancia del precepto de enseñanza primaria obligatoria, gratuita y laica, títulos profesionales, propiedades literales y artísticas, biblioteca, museos y antigüedades nacionales, estadística escolar.

4. Secretaría de Fomento, a la cual correspondían las siguientes facultades: agricultura, terrenos baldíos, colonización, minería, propiedad mercantil, operaciones geográficas, viajes y exploraciones, exposiciones agrícolas, mineras, industriales, fabriles y estadística general.

5. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, encargada de: correos interiores, vías marítimas de comunicación o vapores correos, Unión Postal Universal, telégrafos, teléfonos, ferrocarriles, obras en los puertos, faros, monumentos públicos, obras de utilidad y ornato, carreteras, calzadas, puertos, ríos, puentes, lagos y canales, conserjería y obras en los Palacios Nacional y de Chapultepec, desagüe del Valle de México.

6. Secretaría de Guerra y Marina, a la cual le quedaban encomendados los asuntos relativos a : ejército permanente, marina de guerra y mercante, guardia nacional al servicio de la Federación, legislación militar, administración de justicia militar, indultos militares, patentes de corso, colegio militar, escuelas náuticas, hospitales militares , fortalezas, diques, fortificaciones, fábricas de armas, almacenes militares de la Federación, indios bárbaros y colonias militares.

7. Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, con competencia en materias de: Impuestos federales, aranceles de aduanas marítimas, administración de todas las rentas federales, policía fiscal, comercio, lonjas y corredores, bienes nacionales y nacionalizados, casas de moneda y ensayo, empréstitos y deuda

pública, bancos y demás instituciones de crédito, administración de las rentas del distrito y territorios federales, catastro y estadística fiscal, presupuestos.

Esta Ley establecía que cada Secretaría del Despacho remitiría a la Secretaría de Hacienda sus respectivos proyectos de presupuesto. (Artículo 3o.)

De esta Ley destacan dos aspectos de suma trascendencia :

1. Por lo que respecta a la Secretaría de Fomento, desaparecen sus facultades en materia de comercio, facultades que se atribuyen a la Secretaría de Hacienda.

2. Crea la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Cabe aclarar que el Presidente Benito Juárez , por Decreto del 23 de febrero de 1861, establece seis Secretarías: Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda, Crédito Público y Comercio, Guerra y Marina; con las reformas de Porfirio Díaz, las Secretarías de Fomento y la de Comunicaciones y Obras Públicas, se fusionan en la Secretaría de Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas.

Desde 1891 hasta 1915, no hubo evolución en la Administración Pública en México. Es hasta el 25 de Diciembre de 1917 cuando el Presidente Venustiano Carranza, con la Ley de Secretarías de Estado, publicada en el Diario Oficial el 31 de Diciembre de 1917, establece siete Secretarías de Estado, siendo dos de ellas de nueva creación e introduce los Departamentos Administrativos. Las Secretarías fueron las siguientes :

Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Industria y Comercio y Trabajo, así como los Departamentos: Universitario y de Bellas Artes,

por medio del cual la educación superior sería impartida bajo la conducción del Rector de la Universidad ; por lo que hacía a la educación primaria y secundaria se encomienda en forma directa a los ayuntamientos locales. Salubridad Pública, Aprovisionamientos Generales, Establecimientos fabriles y Aprovisionamientos militares y Contraloría de la Federación

En decreto publicado el 28 de Septiembre de 1921, Alvaro Obregón creó la Secretaría de Educación Pública y el 12 de enero de 1923, mediante un Decreto publicado en esa fecha, creó el Departamento de Estadística Nacional. El 8 de junio de 1928, el Presidente Calles, crea el Departamento de Presupuesto y suprime el Departamento de Aprovisionamientos Generales. En este período la Administración Pública estaba constituida por ocho Secretarías y seis Departamentos.

El Presidente Pascual Ortiz Rubio, el 30 de Noviembre de 1932 , por Decreto publicado en el Diario Oficial el 15 de diciembre de 1932, cambia la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo por la Secretaría de la Economía Nacional y crea el Departamento de Trabajo. El Departamento de Estadística Nacional se incorpora a la Secretaría de Economía Nacional con el carácter de Dirección General.

El 31 de Julio de 1933, se crea el Consejo Nacional de Economía, como auxiliar técnico consultivo del Gobierno en la solución de los problemas del país, dependiente directamente del Ejecutivo Federal.

La Ley de Secretarías de Estado del 22 de marzo de 1934 (publicada en el Diario Oficial el 6 de abril), abroga la legislación del 25 de diciembre de 1917 y establece que para el despacho de los negocios de la Administración Pública de la Federación, además de los Departamentos ya existentes y las ocho Secretarías, se crean la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal y la Procuraduría General de la

República.

Desaparece el Departamento de la Contraloría de la Federación y sus funciones se incorporaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Presidente Lázaro Cárdenas, mediante Decreto publicado el 31 de Diciembre de 1934 en el Diario Oficial, crea el Departamento Forestal de Caza y Pesca y determina que el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos militares pase a depender de la Secretaría de Guerra y Marina, asimismo, establece que el Departamento creado pase a depender directamente del Ejecutivo Federal.

La ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de Diciembre de 1935 (publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1935), establece la existencia de las siguientes Secretarías : Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas y Educación Pública.

Los Departamentos establecidos son : del Trabajo, Agrario, Salubridad Pública, Forestal y de Caza y Pesca, Asuntos Indígenas, Educación Física y Departamento del Distrito Federal.

El 31 de Diciembre de 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas, por Decreto, reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Publicidad y Propaganda.

El Presidente Cárdenas, el 24 de junio de 1937 mediante Decreto, expropia por causa de utilidad pública, los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles de México, S.A. y el 25 de Junio de 1937, por Acuerdo reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a efecto de crear el Departamento Autónomo de

Ferrocarriles Nacionales de México. El 26 de junio del mismo año, expide acuerdo que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a efecto de que se cree el Departamento de Asistencia Infantil y se cambie de denominación al Departamento de Propaganda y Publicidad por Departamento de Prensa y Publicidad.

El 30 de junio de 1937 mediante Decreto, adiciona a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, de modo que la Administración Pública queda integrada de la siguiente manera:

Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas y de Educación Pública.

Siendo los Departamentos los siguientes: Trabajo, Agrario, Salubridad Pública, Forestal y de Caza y Pesca, Asuntos Indígenas, Educación Física, Prensa y Publicidad, Asistencia Social Infantil, Ferrocarriles Nacionales de México y el Departamento del Distrito Federal.

Por Decreto del 25 de Octubre de 1937, el cual entra el vigor el 1º de Noviembre del mismo año, cambia la denominación de la Secretaría de Guerra y Marina por Secretaría de la Defensa Nacional. Asimismo, el 31 de diciembre de 1937, por medio de Decreto que modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, crea la Secretaría de Asistencia Pública, absorbiendo las funciones del Departamento de Asistencia Social Infantil. Por lo que hace al Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, sus funciones las absorbe la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y Ferrocarriles Nacionales de México adquiere la categoría de Organismo Descentralizado.

El 30 de Diciembre de 1939, Lázaro Cárdenas abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado anterior y establece las siguientes Secretarías y Departamentos de Estado:

Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Educación Pública, Asistencia Pública y Comunicaciones y Obras Públicas. Los Departamentos fueron: Trabajo, Agrario, Salubridad Pública, Asuntos Indígenas, Marina Nacional y Departamento del Distrito Federal. Desaparece el Departamento Forestal y de Caza y Pesca, cuyas funciones son absorbidas por la Secretaría de Agricultura y Fomento y Pesca para al Departamento de Marina Nacional. Desaparecen los Departamentos de Educación Física, Prensa y Publicidad, Ferrocarriles y el Departamento de Asistencia Social Infantil.

El 31 de Diciembre de 1940, por Decreto, se reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creándose las Secretarías de Marina y de Trabajo y Previsión Social, quedando constituida la Administración Pública de la siguiente manera :

Secretarías de: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Marina, Trabajo y Previsión Social. Los Departamentos: Agrario, De Salud Pública, de Asuntos Indígenas y del Distrito Federal.

Con fecha 17 de abril de 1941, mediante Ley se reforma el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, quedando adscrito a la Secretaría de la Economía Nacional, como un Consultor auxiliar en materia de Economía.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 18 de Octubre de 1943, fusiona la Secretaría de Asistencia Pública con el Departamento de Salubridad, para crear la Secretaría de Salubridad y Asistencia, quedando así las siguientes Secretarías de Estado: Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Marina, y Trabajo y Previsión Social y los Departamentos Agrario, de Asuntos Indígenas y del Distrito Federal.

La Ley del 21 de Diciembre de 1946, deroga la Ley del 30 de Diciembre de 1939 y entra en vigor el 1º de enero de 1947, incluyendo las siguientes Secretarías y Departamentos: Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Economía, Agricultura y Ganadería, Recursos Hídricos, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y los Departamentos Agrario y del Distrito Federal.

Con esta Ley la Secretaría de Economía Nacional cambia a Secretaría de Economía y la Secretaría de Agricultura y Fomento a la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Asimismo, se crea la Secretaría de Recursos Hídricos y aparece también la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y se suprime el Departamento de Asuntos Indígenas.

El 2 de Enero de 1947 el Presidente Miguel Alemán Valdés, expide el Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial del 24 de diciembre de 1958 se establecieron 15 Secretarías y 3 Departamentos siendo los siguientes :

Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, y los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, Turismo y del Distrito Federal.

Esta Ley crea la Secretaría de Patrimonio Nacional a la que le son atribuidas las facultades de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, así como algunas de la Secretaría de Economía; crea la Secretaría de Industria y Comercio a la cual se le atribuye las facultades de la Secretaría de Economía y le amplían sus facultades en materia de industria.

A la Secretaría de la Presidencia se le incorporan funciones de la Comisión de Inversiones, que absorbe como Dirección General de Inversiones.

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se divide en Secretaría de Comunicaciones y Transportes y en Secretaría de Obras Públicas; el Departamento de Asuntos Agrarios cambia su denominación a Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y amplía sus funciones en materia de Colonización con las que pertenecían a la Secretaría de Agricultura y Ganadería. La Ley crea finalmente, el Departamento de Turismo.

Por Decreto publicado el 31 de diciembre de 1974, se modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, convirtiendo al Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976, se incluyen dieciséis Secretarías y dos

Departamentos, los cuales fueron: Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Turismo. y los Departamentos de Pesca y del Distrito Federal.

Esta Ley crea la Secretaría de Programación y Presupuesto cuyos antecedentes son la Comisión Nacional de Inversiones y la Secretaría de la Presidencia ; asimismo, une la Secretaría de Agricultura y Ganadería a la de Recursos Hidráulicos, con el objeto de evitar las interferencias que entre ellas se producían. La Secretaría de Obras Públicas cambia su nombre por Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la de Patrimonio Nacional cambia su nombre por Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Por lo que respecta a la Secretaría de la Reforma Agraria, la Ley de 1958 convirtió al Departamento Agrario en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y en virtud de las reformas efectuadas a las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, el 31 de diciembre de 1974, se convirtió en Secretaría de la Reforma Agraria, al mismo tiempo que se crea el Departamento de Pesca. Por lo que respecta a la Secretaría de Industria y Comercio, la Ley Orgánica de la Administración Pública del 29 de diciembre de 1976, cambia su denominación a Secretaría de Comercio y le retira de su esfera de competencia todas las facultades relativas a la Industria, que pasan a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y las de Pesca pasan al nuevo Departamento; las de Estadística se trasladan a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El 29 de diciembre de 1982, mediante Decreto se adiciona y reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal quedando las siguientes Secretarías

y Departamentos de Estado: Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Energía Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo y Pesca y el Departamento del Distrito Federal.

Esta Ley creó la Contraloría General de la Federación, cuyas facultades provienen de las experiencias, que en materia de vigilancia en el manejo de los fondos y valores de la Federación y Fiscalización del Gasto Público Federal, tenían la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A la Secretaría de Comercio se le incorporan las facultades que en materia de Industria tenía la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; denominándose ahora Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

A la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, se le incorporan las facultades que tenía la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, para administrar el dominio directo del subsuelo y se amplían sus facultades en materia de energía y minas, así como en la industria básica y estratégica del Estado y para coordinar y vigilar la actividad de las Empresas Paraestatales.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se le incorporan las facultades de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se amplían sus facultades en materia de Ecología, mejoramiento del ambiente y la coordinación de la política de la vivienda y consecuentemente, se le atribuyen facultades para preservar los recursos forestales de la flora y de la fauna silvestre del país y

contrarrestar los efectos nocivos de la contaminación ambiental.

Asimismo, se le faculta para que además de promover el desarrollo urbano de la comunidad, fomente el desarrollo de cooperativas de vivienda y materiales de construcción, a efecto de que coadyuve a la solución de los problemas habitacionales que en ese renglón se presentan en nuestro País.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se le incorporan algunas funciones que tenía la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, respecto a la construcción, mantenimiento y conservación de carreteras y aeropuertos, responsabilizándose cabalmente de la conducción de la política de desarrollo del Sistema Nacional de Comunicaciones y Transportes.

A la Secretaría de Salubridad y Asistencia, se le faculta en materia de salubridad general, servicios médicos y asistenciales y se complementan sus facultades normativas y de inspección, con las que requiere para coordinar los programas de atención a la salud, que presta la Administración Pública, así como para impulsar una mayor participación de las autoridades estatales y municipales en la operación coordinada de estos programas.

A la Secretaría de Gobernación se le amplían sus facultades con el propósito de hacer, dentro de un marco de respeto y sin restricciones a la libertad de expresión y prensa, más accesible y fluida la comunicación social, respecto de la actividad gubernamental, para que con la concurrencia responsable de los medios informativos se propicie la participación social.

La hace responsable de la difusión de políticas y directrices que orientan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el desarrollo de su programa de comunicación social, con base a esquemas complementarios

integrales.¹¹

A la Secretaría de la Reforma Agraria se le reestructuran sus facultades, a efecto de que sea más eficaz la canalización agraria de los campesinos y de aumentar su capacidad para resolver en forma más rápida, los problemas jurídicos y sociales que implican la tenencia de la tierra. Las modificaciones en su ámbito de competencia, pretenden asentar las bases para un proceso de mayor participación de las autoridades estatales y municipales en la solución de los problemas agrarios.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le faculta para planear, coordinar y evaluar el sistema bancario del País, dentro de lo que se comprende al Banco de México, Banca Nacional de Desarrollo y demás Instituciones de Banca y Crédito, esto con base en la reforma efectuada al Artículo 28 Constitucional.

Se le adicionan las facultades de proyectar y calcular los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y las entidades de la Administración Pública Federal, considerando los requerimientos del gasto público que haya previsto la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que la prevención de los ingresos del Estado, atiendan al proceso presupuestal y programático y que ambas procuren la sanidad de las finanzas públicas.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto, se le da el carácter de órgano rector de la planeación nacional del desarrollo; se le reestructuran sus atribuciones, a efecto de que los Gobiernos Estatales celebren convenios de coordinación de acciones con la Federación, y así acompañar la programación sectorial, con la programación regional, a fin de que los Estados y Municipios amplíen sus funciones en las tareas del desarrollo nacional que a todos

¹¹ Exposición de Motivos del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, diciembre 1982, p.18.

responsabiliza. Además se le faculta para realizar la reglamentación integral del gasto público, al concertar la competencia para establecer las normas sobre la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas, así como para regular las adquisiciones de todas clases que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. La fiscalización y control de las obras públicas y de las adquisiciones se transfieren a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con la coordinación de las dependencias globalizadoras. Por esta Ley, finalmente, el Departamento de Pesca se convierte en Secretaría de Pesca.

Por Decreto Presidencial publicado el 21 de enero de 1985, se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 39, cambiando el nombre de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, a Secretaría de Salud y reformando y adicionando las fracciones III, VI, VII y XXI, relativas a planear, normar, coordinar y evaluar el sistema nacional y propiciar la participación tanto del sector social como privado en el sistema nacional de salud, dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud, en materia de salubridad general, incluyendo la asistencia social de los Sectores Público, Social y Privado. Asimismo, esta Secretaría actuará como una autoridad sanitaria a fin de vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud.

1.3. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

La organización administrativa, es definida, como la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, dirección y ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del

Estado.¹²

Las formas en que se organiza la Administración Pública, de acuerdo al Artículo 90 de la Constitución, son las siguientes:

1. Administración Pública Centralizada.
2. Administración Pública Paraestatal.

Ambas formas quedan reguladas en los términos de los Artículos 1º, 2º, 3º y del 45º al 50º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Para los fines del presente trabajo, resulta conveniente hacer un breve análisis de cada una de ellas.

1.4 ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

La centralización se caracteriza por la situación de dependencia que guardan los órganos unos respecto de otros, y la vinculación de los mismos en el orden jerárquico con el Jefe del Estado; ese orden jerárquico es el que mantiene la unidad del poder administrativo, el cual concentra el poder de decisión y de mando.

El maestro Miguel Acosta Romero, define a la centralización como " la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones de mando, la acción y ejecución ".¹³

Gabino Fraga estima que la "Centralización se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la

¹² ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho ". México , 1981. Edit. Porrúa, 4a. ed. p. 67.

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 69

Administración",¹⁴

Con base en lo anterior, podemos indicar que esa unidad se basa en una relación jerárquica, que es el grado y orden que guardan entre sí los distintos órganos superiores, los cuales se coordinan con los órganos inferiores, a través de el ejercicio de los poderes que implica esa relación, los que son ejercidos por personas físicas titulares de los mismos,

Esta relación implica los siguientes poderes :

1. Poder de Decisión. Este poder consiste en la existencia de un determinado número de órganos con competencia para dictar resoluciones y, en consecuencia, imponer sus determinaciones. Las decisiones más trascendentales se originan en el titular del Poder Ejecutivo, y de él en escala descendente se va estableciendo el poder de decisión, según la importancia del órgano del Estado y el asunto a resolver.

2. Poder de Nombramiento. Es la facultad que tienen las autoridades superiores, para nombrar a los titulares de los órganos que le están subordinados, esta facultad corresponde originalmente al Presidente de la República, el cual nombra a los empleados de la Administración y sólo, excepcionalmente, a través de una Ley, esa facultad será encomendada a otras autoridades. Encontramos su fundamento Constitucional en el Artículo 89, fracción II.

El Nombramiento se basa en la capacidad, conocimientos prácticos o técnicos, experiencia y es esta facultad el punto inicial de la relación jerárquica, ya que a través del mismo, se establece un vínculo jurídico entre el Presidente de la República y los nombrados, además el Ejecutivo Federal conserva en todo momento

¹⁴ FRAGA , Gabino. "Derecho Administrativo". México, 1981 Ed. Porrúa. 21a. Ed. p.166

la facultad de remoción de los funcionarios de alta jerarquía.

3. Poder de Mando. Este poder consiste en dar órdenes a los inferiores para la ejecución de actos jurídicos o materiales, ya sean verbales o escritos, y pueden adquirir las formas de memorandum, acuerdos, oficios, circulares, telegramas, etc. La doctrina distingue las circulares por ser siempre de carácter general, mientras que las órdenes e instrucciones pueden ser individuales o generales, según las personas a las que vayan dirigidas.

Es importante señalar, que se discute hasta dónde debe obedecer el funcionario inferior las circulares, órdenes e instrucciones dictadas por las autoridades superiores; al respecto nuestra Legislación considera como principio general, la obligación del empleado de obedecer la orden recibida por el superior, y como casos de excepción, aquellas en que exista una violación flagrante de una disposición legal, o en el caso de que la orden implique francamente la comisión de un acto sancionado por las Leyes penales (Artículo 15 , C.P. , Fracción VII, excluyentes de responsabilidad penal).¹⁵

4. Poder de revisión. Es la facultad que tienen los órganos superiores de revisar el trabajo ejecutado por los órganos inferiores, esta facultad se puede ejecutar a través de actos materiales o disposiciones jurídicas que conllevan a encontrar fallas o anomalías que puedan llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos.

Este poder constituye un deber y una obligación para la autoridad superior, respecto del inferior y en general, este poder implica la confirmación de que las decisiones tomadas son las realizadas por los inferiores.

¹⁵ FRAGA, Gabino. Op.Cit. p.168

5. Poder de Vigilancia. Este poder consiste en la facultad que tienen los órganos superiores de supervisar el trabajo de los subordinados y vigilarlos tanto material como jurídicamente; mediante él se puede exigir rendición de cuentas, práctica de Informes e Investigaciones sobre la tramitación de los asuntos y, en general, todos aquellos actos que tiendan a dar conocimiento a los superiores, de la regularidad con la cual los inferiores incurrir en faltas en el cumplimiento de sus labores, surgen responsabilidades civiles, penales y administrativas, según sea el caso; sin embargo, en nuestro País, la capacidad de vigilancia es casi nula.

6. Poder Disciplinario. Es consecuencia de los Poderes de Revisión y vigilancia e implica la posibilidad de poner una serie de medidas correctivas para que la conducta del subordinado se adecúe a las órdenes de la autoridad superior, supone la capacidad para sancionar los ilícitos administrativos de los inferiores. Conforme a las reformas del Título IV de la Constitución, que por primera vez prevé la responsabilidad administrativa; las sanciones pueden consistir en llamadas de atención verbal, apercibimiento, suspensión temporal, el cese de nombramiento o la inhabilitación para volver a desempeñar un cargo público, cuando la gravedad de la falta lo amerite.

7. Poder de Resolución de Conflictos de Competencia. Este poder faculta al Presidente de la República a resolver un asunto, el cual sea facultad de dos o más Secretarías. El Titular del Poder Ejecutivo, dirá a quien corresponde la competencia de dicho asunto, a través de la Secretaría de Gobernación. (Artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Para el caso de que en una Secretaría, dos oficinas planteen conflictos de competencia, corresponde al Secretario del Ramo, mediante Acuerdo, resolver qué oficina tiene competencia en el asunto.

De acuerdo al Artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece que la Administración Pública Centralizada está constituida por :

1. Presidente de la República.
2. Secretarías de Estado
3. Departamentos Administrativos.
4. Procuraduría General de la República.

El Presidente de la República, en nuestro sistema jurídico, tiene el doble carácter de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Como Jefe de Estado, representa a la Nación y recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo carácter deriva de las relaciones que guarda con el Estado Mexicano y los otros Poderes de la Unión, dentro de la esfera de atribuciones que la Constitución le confiere, según los términos de los Artículos 30, 40, 49 y 80, fundamentalmente.

Como Jefe de Gobierno, el Presidente de la República, está al frente del Poder Ejecutivo y como Titular del mismo, encabeza la Administración Pública Federal, ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando los poderes de decisión, mando y jerarquía, necesarios para lograr la unidad de la Administración Pública de resultados eficaces y eficientes.

Para el despacho de sus asuntos, el Presidente de la República cuenta con una Secretaría Particular (que no tiene el carácter de autoridad administrativa); con el Estado Mayor y con una Secretaría Privada, también cuenta con unidades administrativas dependientes directamente de él, como la Unidad de Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República.

La Secretaría de Estado. El maestro Miguel Acosta Romero, define a la Secretaría de Estado "como el órgano superior administrativo que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de la actividad de Estado..."¹⁶ y este mismo autor define al Secretario de Estado, como la persona física Titular de la Secretaría, el cual es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo. En este orden de ideas, la Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario, el funcionario quien la encabeza.

El Maestro Gabino Fraga estima que "la Secretaría de Estado constituye el auxiliar más inmediato del Ejecutivo ..." ¹⁷

Al Secretario de Estado se le atribuye un carácter político y administrativo conjuntamente. Ahora bien, el carácter Político en opinión de Miguel Acosta Romero...¹⁸ está integrado por los siguientes aspectos :

- a) Cumplimiento de los requisitos personales establecidos por nuestra Carta Magna (Artículo 91).
- b) Nivel Jerárquico, el cual implica que el Secretario de Estado forma parte del Poder Ejecutivo y tiene un nivel jerárquico inferior al Presidente de la República.
- c) Su relación con otros Poderes, ésto es, que el Secretario de Estado tiene relación por sus funciones con los otros poderes y con otras entidades públicas (Estados de la Federación, Municipios, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal).
- d) Obligación de presentar informes anuales al Congreso de la Unión. El Secretario de Estado por virtud del Artículo 93 Constitucional, tiene obligación de dar cuenta al Congreso, al iniciarse el período de sesiones

16 ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.Cit. p. 69

17 FRAGA, Gabino. Op. Cit. p. 176.

18 ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.Cit. p.14

ordinarias, respecto al estado que guarda su correspondiente rama de actividad.

- e) Debe informar cuando sea citado por el Congreso de la Unión.

Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, podrá citar a los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento, así como a los Directores o Administradores de los Organismos Descentralizados Federales y Empresas de Participación Estatal mayoritaria, para que informen cuando se estudia una Ley o se discuta un negocio relativo a su ramo o actividad (Artículo 93 Constitucional y 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Asimismo, al Secretario de Estado se le atribuye el carácter de funcionario administrativo, conformado por los siguientes elementos:

- a) Es el Jefe Superior de la Secretaría de Estado.
- b) Administra dicha unidad y designa al personal de confianza no designado por el Ejecutivo, interviene en los escalafones de los mismos y administra bienes muebles e inmuebles destinados a la Secretaría y cumple con la actividad que le es encomendada por el ordenamiento jurídico, sus facultades están determinadas a partir de la Constitución y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras disposiciones que proveen facultades y actividades de los Secretarios, como por ejemplo, la Ley del Presupuesto contable, Deuda Pública, etc.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente incluye dieciocho Secretarías de Estado y un Departamento, siendo los siguientes:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.

4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Secretaría de Desarrollo Social. *
7. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
8. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
9. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
10. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
12. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. *
13. Secretaría de Educación Pública.
14. Secretaría de Salud.
15. Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
16. Secretaría de la Reforma Agraria.
17. Secretaría de Turismo.
18. Secretaría de Pesca.
19. Departamento del Distrito Federal.
20. Procuraduría General de la República. (Aunque la ley en comento no la contempla textualmente, consideramos prudente incluirla, ya que es una Dependencia que depende directamente del Ejecutivo).

De acuerdo a las Reformas publicadas en el Decreto de fecha 22 de febrero de 1992, que modificó esta Ley y que establece lo siguiente: " Las atribuciones que en otras leyes y reglamentos se otorgan a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público se tendrán por conferidas a ésta última."

"De la misma manera debe tomarse en cuenta el Decreto publicado el 25 de mayo de 1992, donde establece que las atribuciones que en otras Leyes y Reglamentos se otorgan a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se

entenderán hechas a la Secretaría de Desarrollo Social".

De lo anterior, consideramos pertinente elaborar la siguiente aclaración: en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de Agosto del año próximo pasado, aún aparecen las dieciocho Secretarías de Estado y un Departamento, siendo que la realidad en sí es de diecisiete y un Departamento, ya que todavía la Ley en comento enumera a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Con esta modificación reciente, la Administración Pública Centralizada queda tal y como se encuentra hoy en día.

1. La Ley Orgánica de la Administración Pública Centralizada, tiene igual rango entre sí y no hay entre ellas preminencia alguna (Artículos 10 y 11).

2. Cada Secretario de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal, tienen la facultad de formular, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República (Artículo 12).

3. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien será auxiliado por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección, mesa y por los demás funcionarios previstos en el Reglamento interior respectivo (Artículo 14).

4. En los juicios de amparo, el Presidente de la República será representado por el Titular de la Dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencia (Artículo 15).

5. Al frente de cada Departamento Administrativo, habrá un Jefe de

Departamento, quien será auxiliado en el ejercicio de sus funciones por Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Jefes y Subjefes de Oficina, sección y mesa, de acuerdo con el Reglamento Interior respectivo, y demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales (Artículo 15).

6. Corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia y para la mejor organización del trabajo, podrá delegar a los funcionarios subordinados cualesquiera de sus facultades, con excepción de aquellas que por disposición de la Ley o Reglamento Interior, deban ser ejercidas precisamente por los titulares.(Artículo 16).

7. Las Dependencias del Ejecutivo podrán contar con los Organos Administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados. (Artículo 17).

8. El régimen de suplencias se determinará en el Reglamento Interior de cada una de las Dependencias.

9. Cada Dependencia, deberá expedir los Manuales de Organización de Procedimientos y Servicios al Públicos necesarios para su funcionamiento, los que deberán mantenerse permanentemente, actualizados y publicados en el Diario Oficial de la Federación * (Artículo 19).

* El Manual de Organización es el documento que contiene la información sobre las atribuciones y estructura de las unidades administrativas que integran cada Dependencia, los niveles jerárquicos, los sistemas de comunicación y coordinación, los grados de responsabilidad y autoridad y la descripción de puestos de los altos niveles de mando. El Manual de Procedimientos Administrativos es un documento que, en forma metódica, señala los pasos y operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de una Dependencia, contiene además las diferentes puertas o unidades administrativas que intervienen y se piensa su responsabilidad y su participación, en ocasiones dan información y ejemplos de los formularios, autorizaciones o documentos necesarios a utilizar.

10. Todas las Dependencias establecerán los correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, de programación, de presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, materiales, de contabilidad, fiscalización y archivos. (Artículo 20).

11. El Presidente de la República constituirá comisiones intersecretariales para el despacho de los asuntos en que intervengan varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, las Unidades de la Administración Pública Paraestatal, se podrán integrar a dichas comisiones cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto, las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Ejecutivo Federal. (Artículo 21).

12. Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, este tendrá la obligación de proporcionarla, atendiendo a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (Artículo 25).

1.5 ORGANOS DE LA ADMINISTRACION.

El órgano se define como la unidad abstracta de carácter permanente, es decir, una esfera de competencias.

Es importante señalar, que no se debe confundir al órgano con el titular, ya que el titular es la persona física encargada de las funciones que al órgano corresponden. En consecuencia, el órgano no puede ser una persona física, ya que entendido como una unidad abstracta, persiste a pesar de los cambios que haya en los individuos titulares del mismo.

Los órganos de la administración son concebidos como unidades entre las que

se divide la competencia que le corresponda en materia administrativa.

Sobre el origen de la competencia de los órganos de la Administración, existen dos teorías :

A) TEORIA DE LA DELEGACION .

Explica la competencia del funcionamiento por delegación de facultades propias del Presidente, en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas, en virtud de la imposibilidad de que él solo pueda realizarlas. En este sentido los órganos en los que delega facultades, obran con su representación, manteniéndose así la unidad del Poder Ejecutivo, inherente al régimen Constitucional.

En contra de ella afirma, que no es admisible la delegación, en la medida que los órganos del Estado no tienen derechos propios y las facultades que ejercen son facultades del Estado y esas facultades se le atribuyen como una esfera legal que marca los límites de su actuación y, en consecuencia, mientras no se encuentre en la esfera legal la autorización de delegar competencia a otros diferentes, no se admite que las facultades atribuidas las pueda delegar.

B) TEORIA DEL ORIGEN LEGAL DE LA COMPETENCIA.

Esta teoría sostiene que sólo por Ley se puede hacer la distribución de facultades entre los órganos de la Administración, el fundamento de esta teoría, descansa en la idea de que sea la propia Ley la que determine el órgano competente para efectuar los actos autorizados.

Nuestro Sistema adopta esta teoría, según la cual, las competencias se

distribuyen por Ley; sin embargo, también adopta la teoría de la delegación en los casos ya mencionados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con base en lo anterior, es necesario establecer los criterios para la repartición de la competencia, los cuales son:

1. CRITERIO TERRITORIAL.

Los órganos son generales, federales o locales, en el Régimen Mexicano lo que no es local es federal, se refiere a un Municipio, a un Estado o al Distrito Federal.

2. CRITERIO POR MATERIA.

Esta da lugar por la naturaleza del acto que se realiza, es decir, por el contenido del mismo da lugar a las distintas Secretarías y Departamentos de Estado.

3. CRITERIO DE GRADUACION.

Implica el establecimiento de órganos con distinta jerarquía que dá origen a la estructura piramidal de la administración y convergen en el Ejecutivo Federal.

Esta idea de jerarquía administrativa, nos sirve para clasificar los órganos administrativos en órganos que son autoridades y en órganos que son auxiliares.

a) Organos Autoridades. Son aquellos que tienen competencia para decidir y ejecutar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares; como en el caso de ayuntamientos, que constituyen órganos de decisiones de acuerdo a la Ley, que no ejecutan directamente sus decisiones, sino que los Presidentes Municipales son quienes constituyen órganos de ejecución de las

decisiones tomadas por el Ayuntamiento.

b) **Organos Auxillares.** Son aquellos que les proporcionan los elementos necesarios a los órganos de autoridad para la ejecución y toma de decisiones. Se clasifican en :

- **Organos auxillares de preparación.** Estos realizan actos materiales previos para la ejecución que compete a la autoridad.

- **Organos auxillares consultivos.** Estos órganos por su constitución pueden ser unitarios o colegiados y a ellos puede recurrir la autoridad para pedir asesoramiento durante el transcurso de ejecutado el acto administrativo. En razón de sus conocimientos técnicos, estos órganos pueden clasificarse en tres grados:

a) El primer grado está conformado por lo siguiente : Puede darse el caso que la autoridad tenga facultad discrecional para solicitar la opinión de esos órganos de consulta y en consecuencia, sus facultades son facultativas, por ejemplo, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

b) Puede ocurrir que la Ley imponga a la autoridad la obligación de oír previamente al órgano de consulta, sin que la opinión de éste obligue a la autoridad. En este caso la autoridad está obligada a seguir el parecer del órgano consultivo. Aquí proplamente ya no nos encontramos ante un órgano consultivo, sino ante un verdadero órgano de decisión , auxiliar del órgano de autoridad para el ejercicio de sus funciones .

Al órgano se le define como una unidad creada jurídicamente cuyo contenido es el contenido de la Ley.

Al Titular se le define, como la persona, sujeto físico encargado de ejecutar práctica o fácticamente la competencia del órgano.

La capacidad del sujeto, del Titular, no es lo que determina la competencia del órgano, sino que al contrario, es la competencia del órgano la que condiciona la capacidad del titular, la capacidad le pertenece al órgano y se personifica en el mismo titular de dicho órgano.

1.6. ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

El fundamento Constitucional de la Administración Pública Paraestatal se encuentra en el Artículo 90 y su base legal, en los Artículos 1º, 3º, 45 al 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, establece que la Administración Pública Paraestatal está integrada por las siguientes entidades:

1. Organismos Descentralizados.
2. Instituciones Nacionales de Crédito.
3. Empresas de participación Estatal.
4. Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.
5. Fideicomisos.

Se entiende por descentralizar, desplazar las decisiones del centro a la periferia, con el propósito de proporcionar al órgano encargado de la Administración, las facultades y condiciones necesarias para el mejor ejercicio de sus funciones, esto implica una cierta flexibilidad de la organización jerárquica y toma de decisiones.

El maestro Serra Rojas define a la descentralización administrativa como “una forma de organización, mediante la cual, se integra una persona de Derecho Público para administrar sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse completamente de la orientación gubernamental...”¹⁹

El maestro Gabino Fraga afirma que la “ descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la Administración Central”...²⁰

El maestro Miguel Acosta Romero, indica que la descentralización tiene lugar cuando un órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal tiene invariablemente personalidad jurídica, patrimonio y posee facultades más autónomas”.²¹

El autor Jacinto Faya Viesca, afirma que la descentralización “ es una forma de organización por la cual se constituyen legalmente, por una Ley o por un acuerdo del Ejecutivo Federal, personas jurídicas y patrimonios propios”.²²

La Descentralización tiene las siguientes características :

1. Es una organización jerárquica indirecta, de manera que esta organización tiene un cierto margen de autonomía para la toma de decisiones.
2. Autonomía en la toma de decisiones y ejecución de funciones que son complementadas por la personalidad jurídica del orden descentralizado y

¹⁹ SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo”. México 1974. Edit. Porrúa 6a.ed.p.580.

²⁰ FRAGA , GABINO. Op. Cit. p.196.

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.Cit.p.196.

²² FAYA VIESCA, Jacinto. “Administración Pública Federal “. México. Edit.Porrúa 1983. 2a.Ed.p.44

la formación de un patrimonio propio. Este patrimonio debe considerarse propio en cuanto que el organismo dispone de él para la mejor consecución de los fines que se le han atribuido, sin que ello quiera decir que se trate de una masa patrimonial independiente de la del Estado, pues se trata de instrucciones integrantes de la Administración Pública Federal.

3. Responsabilidad jurídica, implica esto que el órgano descentralizado puede contraer derechos y obligaciones y para esto tiene un capital mediante el cual puede cumplir una función.
4. Otra característica es la determinación de competencia del órgano descentralizado por el propio Estado, con el objeto de conservar ciertas facultades de vigilancia, que le permite ejercer su tutela.
5. La facultad del Estado para designar al personal del órgano descentralizado, según lo juzgue o no necesario, no obstante esta facultad no debe existir sujeción a los poderes jerárquicos del Estado.
6. La facultad para vigilar la actividad financiera que se considere esencial a cargo del Estado.
7. La autosuficiencia en el aspecto técnico y presupuestal del servicio, en el órgano descentralizado.
8. El propósito de hacer más eficaz la acción del poder público. A manera de ejemplo, son organismos descentralizados: La Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, Petróleos Mexicanos, etc.

9. Son creados invariablemente por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión o bien, por Decreto del Ejecutivo, con base en el Artículo 89 Constitucional, fracción I.
10. El Organismo Descentralizado tiene relación de dependencia indirecta con referencia al Gobierno Federal.

En la descentralización se distinguen dos tipos:

a) La política, que implica la creación de organismos de poder, que por sí mismos, pueden decidir sobre asuntos de carácter político y se vincula a la estructura misma del Estado y en nuestro País se puede tipificar en la medida de que México es una Federación y significa que todo el poder político no se concentra en un organismo, sino que coexisten diversos órganos con competencia. A partir de esta forma de descentralización, se da la existencia de instituciones que derivan del Estado Federal, que son las Entidades Federativas y, en consecuencia, el Municipio como base del Sistema Jurídico Mexicano.

La descentralización Federal es una forma de descentralización política, sin embargo, en la práctica política, es la Federación la que exige responsabilidad política al Estado y Municipio.

Aunado al control vertical existe el llamado control horizontal que se da a través de la separación de los poderes o de funciones y sirve básicamente para que esta responsabilidad sea exigida por los poderes existentes entre sí, pero es de indicarse que este control en nuestro País, tiene un valor esencialmente formal debido al presidencialismo.

b) La descentralización administrativa se refiere, exclusivamente, a la

estructura de uno de los poderes, el Ejecutivo en especial, y en sentido estricto, implica la creación de organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público.

El maestro Gabino Fraga ²³ dice que hay tres tipos de descentralización:

a) Por servicio. Este tipo de descentralización es la única forma que comprende la Administración Pública en sentido estricto, el Ejecutivo aplica a los casos particulares las disposiciones contenidas en las Leyes y maneja los bienes de acuerdo a técnicas. La eficiencia técnica determinada por la especialización de la función es su fundamento.

La razón para descentralizar radica en la complejidad técnica de los servicios que se prestan, en miras a la satisfacción del interés general en juego.

Al respecto, el maestro Serra Rojas afirma que " no existe en puridad más que esta forma de descentralización administrativa..."²⁴ . Y señala como sus elementos esenciales :

- La existencia de un servicio público de orden Técnico.
- La existencia de un estatuto legal para los funcionarios.
- Control ejercido por el Gobierno, por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado.
- Participación de la dirección del servicio de funcionarios técnicos especializados.

²³ FRAGA, Gabino, OP.CIT.P.203

²⁴ SERRA Rojas, Andrés. Op.Cit.p. 583.

b) Por región. Fraga la define, como el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

Este autor incluye al Municipio en esta forma, en la medida que los intereses colectivos correspondientes a una población establecida en una determinada circunscripción territorial sean atendidos con mayor eficacia por el Estado y que éste cree una organización administrativa en la que delegue su poder, conservando ciertas facultades.

La forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos, correspondientes a una circunscripción territorial determinada en nuestro Derecho, es el Municipio; sin embargo, Serra Rojas la denomina descentralización por región o territorio, porque se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales.

Nosotros consideramos que este tipo de descentralización es de carácter político, ya que el Municipio es considerado como la base del sistema político-jurídico mexicano, conforme al Artículo 115 de la Constitución.

c) Por Colaboración. Según esta forma, un organismo particular ejerce por sí funciones que le correspondieran al orden público; sin embargo, es discutible la naturaleza de esta forma de descentralización, ya que puede dar lugar a que organismos particulares, cuyo objeto es satisfacer sus propios intereses no cumplan con el interés general, propio de la función administrativa. El maestro Fraga estima que una vez que el Estado adquiere más ingerencia en la vida privada, esta forma desaparecerá y, en verdad, esta forma de descentralización propia de regímenes estrictamente liberales, es irrelevante en nuestro orden jurídico.

1.7. ADMINISTRACION PUBLICA DESCONCENTRADA.

La desconcentración administrativa, consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que les están subordinadas de ciertas facultades de decisión.

En la Desconcentración, los funcionarios de la Administración Pública Centralizada, delegan en funcionarios jerárquicamente inferiores, la facultad de tomar decisiones y a estos funcionarios se les ubica geográficamente más cerca del público, es decir, de los usuarios del servicio, pero sin que se rompa el vínculo jerárquico.

El fundamento Constitucional de estos organismos lo encontramos en los Artículos 28 y 89 fracción I, y su base legal en el Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, precepto en donde expresamente se establece la existencia de los mismos.

El maestro Miguel Acosta Romero, considera características de estos organismos, las siguientes: ²⁵

1. Son creados por la Ley o Reglamento.
2. Dependen de la Presidencia, de una Secretaría o Departamento de Estado.
3. Su competencia deriva de las facultades de la Administración Pública centralizada.
4. Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, pero puede tener presupuesto propio.
5. Las decisiones más importantes requieren la aprobación del órgano

²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.Cit.p.169.

del cual dependen.

6. Tienen autonomía técnica.
7. No es órgano superior, siempre dependen de otro.
8. En ocasiones tiene personalidad propia.
9. Puede cambiar o variar su nomenclatura.

Entre los Organismos Descentralizados encontramos los siguientes:

1. Las Delegaciones Políticas.
2. La Procuraduría General de la Defensa del Trabajo, misma que depende de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
3. Instituto Politécnico Nacional, que depende de la Secretaría de Educación Pública.
4. La Lotería Nacional, que depende de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Salud.
5. Las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP), que son organismos desconcentrados de la propia Universidad Nacional Autónoma de México.

En el presente capítulo analizamos el contenido íntegro de la Administración Pública; conceptos, antecedentes, formas y órganos de la misma y habiendo quedado desglosado lo anterior, es necesario continuar con el Intervencionismo de Estado.

CAPITULO II

CAPITULO II

INTERVENCIONISMO DE ESTADO

2.1. CONCEPTO.

Debido a que hasta la fecha la doctrina no ha elaborado un concepto adecuado de Intervencionismo de Estado, limitándose sólo a explicar el fenómeno, nos hemos visto obligados a formular uno que, a nuestro juicio, reúne los elementos que caracterizarán la actividad del Estado que se reputa como intervencionismo. Así lo definimos como :

La necesaria participación del Estado, a efecto de organizar y regular el proceso económico, con el fin de procurar el mejor aprovechamiento y distribución de los recursos de un país, en beneficio de la población.

2.2. FORMAS DE INTERVENCION.

El Doctor García Oviedo indica tres formas de intervención:

1. Intervención libre. Que designa el grado de intervención mínima, ya que la Iniciativa Privada tiene la dirección de sus empresas y la acción del Estado tiende a actos de vigilancia, seguridad y orden.

2. Intervención Reglamentada. Relativa a los casos donde la actividad de las empresas particulares se desarrollan en estrecha colaboración y dirección de la actividad pública, bajo los fines previamente establecidos por los programas estatales en el tiempo y forma que se hayan estimado.

3. Intervención Monopolizada. Aquella que hace necesario que las empresas particulares queden sustraídas de la actividad individual, reservándose su dirección, administración y provecho al Estado, con fines fundamentales de interés público. Tal es el caso de las empresas de servicios públicos, entre los que destacan las de transportes, vías de comunicación, así como servicio de agua, luz y fuerza.

El Estado Mexicano, durante su trayectoria histórica, ha asumido las tres formas de Intervención señaladas por el Doctor García Oviedo.

2.3. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

En nuestro País, no se dió el cambio del abstencionismo a la intervención económica bajo los lineamientos del liberalismo, apoyado en el principio de la "Autonomía de la Voluntad", mismo que concibe la existencia de un Estado con características netamente policíacas, es decir, un Estado gendarme que no tiene ingerencia jurídica ni económica en las relaciones de la sociedad y que tiene en cambio, la obligación de dejar actuar los intereses particulares para obtener mejores resultados; sin embargo, bajo el principio de la economía de la libre empresa, se cometieron las peores arbitrariedades contra la dignidad humana, pues de esta manera se justificó la explotación del hombre por el hombre.

Desde los inicios del Estado Mexicano, el Poder Público tuvo fuerte ingerencia en la economía, siendo de importancia indicar que las Constituciones de 1812, 1814, 1824, 1836 y 1857 no establecieron de manera expresa el papel del Estado en la Economía, siendo con la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1917, que se legitima la intervención del Estado en la economía, dado que ella faculta al Estado para intervenir e influir amplia y profundamente en los procesos económicos.

Es a partir de esta Constitución que se concibe al Estado Mexicano como el agente más capacitado y fuerte para dirigir, reglamentar y procurar el bienestar social. En virtud del régimen presidencial, las facultades económicas del Estado fuerte con un Ejecutivo fuerte, con amplias facultades económicas.

2.4 BASES CONSTITUCIONALES.

Las bases Constitucionales de la Intervención del Estado, se encuentran plasmadas básicamente en los siguientes Artículos de la Constitución: Artículos 25, 26, 27, 28, 73 fracciones VII, VIII, X, XVIII, XXIX, XXIX D, XXIX E, XXIX F, 123, 130 y 131.

Artículo 25. A partir del 3 de febrero de 1983, se reforma este Artículo, con el objeto de establecer los principios de la Rectoría Económica del Estado.

Conforme a él, el Estado, por un lado, se atribuye la rectoría del desarrollo nacional, a efecto de que éste sea integral y fortalezca la soberanía de la Nación y por otro lado, establece el manejo exclusivo por parte del Estado de las áreas estratégicas señaladas en el Artículo 28, párrafo IV de la Constitución.

Con la reforma, se introduce además, un aspecto de suma trascendencia en la medida que el Estado ya no es el único responsable del desarrollo económico nacional, sino que adviene responsabilidad compartida de los sectores privado, social y público.

Para que el Estado cumpla mejor sus fines, la Ley precisa formas de participación social en las áreas estratégicas, conservando el Estado en todo tiempo, el control sobre su conducción y su operación pudiendo participar por sí o no con los sectores social o privado, de acuerdo con lo establecido por la Ley, con el objeto de impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Artículo 26. Este Artículo, también reformado el 3 de febrero de 1983, establece que el Estado tiene la facultad de organizar un Sistema de Planeación Democrática de desarrollo del Sistema Nacional, que tenga por objeto dar solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Básicamente, este Artículo constituye el fundamento Constitucional de la participación que cuenta como apoyo con los procedimientos de participación y consulta popular, que al efecto establezca el Ejecutivo, de quien depende el Sistema Nacional de Planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas de desarrollo, así como la determinación de los órganos responsables del proceso de planeación y de las bases de su actuación, respecto de los Convenios de Coordinación que se elaboren con los Gobiernos Estatales, debiendo establecer y orientar con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Artículo 27. Producto original de la Revolución, finca los lineamientos fundamentales de la estructura económica del País, ya que establece que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada"; sin embargo, la Nación puede, en cualquier momento, imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. A la letra de este párrafo se considera que la propiedad privada no constituye un derecho natural, sino que se trata de un producto social, que puede ser cambiado por decisión soberana.

La propiedad privada está sujeta a limitaciones, ya que la propiedad como lo establece la Constitución tiene una función social, y en razón de ella se evita que se

concentre la propiedad de la tierra en unas cuantas manos.

El mismo Artículo faculta al Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el doble propósito de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación.

También establece que el dominio de la Nación es imprescriptible e inalienable y sólo podrán hacerse concesiones a particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes de la materia, para realizar la explotación , uso y aprovechamiento de los recursos enumerados en este Artículo.

Sin embargo, tratándose de petróleo y sus derivados, los carburos de hidrógeno, así como también de la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica, no se otorgarán concesiones, debido a que la Nación única y exclusivamente podrá explotarlos.

En materia agraria el Constituyente de 1916 incorpora al Artículo 27, la Ley del 6 de enero de 1915, estableciendo medidas fundamentales tendientes a solucionar el problema del campo, los cuales respondían principalmente a las demandas proclamadas por los campesinos durante la Revolución de 1910.

Estas medidas consistieron en el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, asimismo, en defensa de los campesinos, se declararon nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas, montes, que pertenecían a los pueblos comisariados.

Para la ejecución y aplicación de las leyes agrarias derivadas de este precepto Constitucional, se prevé la existencia de una Dependencia del Ejecutivo Federal, la formación de un Cuerpo Consultivo, Comités Particulares Ejecutivos para cada uno

de los núcleos de población que posean Ejidos.

Con base a este Artículo, se estableció la Comisión Nacional Agraria que dio pie al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y después, a la Secretaría de la Reforma Agraria ; también se insituyeron los Bancos Nacionales y Regionales de Crédito Agrícola y Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A., los Bancos Regionales Agrícolas en diversas entidades deferativas, asimismo, en otras actividades, originó la Comisión Nacional de Emigración que dió lugar a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad y al Instituto Nacional de Energía Nuclear. Ha originado la creación de la Dirección General de Bienes Nacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, dando lugar a la Secretaría de Patrimonio Nacional y a la Secretaría de Turismo, entre otras.

Artículo 28. A pesar de su origen típicamente liberal, en tanto prohíbe los monopolios en beneficio de la libre concurrencia, al paso del tiempo ha propiciado formas de intervención del Estado en materia económica distintas. Con las reformas realizadas el 3 de febrero de 1983 se señalan las áreas estratégicas que quedan a cargo exclusivo del Estado, sienta éstas las siguientes :

Acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicaciones por vía satélite, emisión de billetes por un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y los demás que expresamente señalan las Leyes que expide el Congreso de la Unión.

Conforme a él, aún siéndolo según un estricto criterio liberal, no se consideran monopolios las Asociaciones de Trabajadores formadas para proteger

sus propios intereses y las Asociaciones o Sociedades Cooperativas de Productores para que, en defensa del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que constituyan la principal fuente de riqueza de la región en donde se produzcan, o que no sean artículos de primera necesidad, en el entendido que dichas Asociaciones estarán bajo vigilancia del Gobierno Federal o de los Estados a que corresponda.

Tampoco considera monopolios los privilegios que se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras por determinado tiempo, y los que para uso exclusivo de sus inventos se otorguen a los inventores y perfeccionistas, de alguna manera.

También, de acuerdo a concepciones de carácter social, sienta las bases para la protección al consumidor y para señalar los precios básicos a los artículos, productos o materias que se consideren de primera necesidad 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, con el objeto de evitar insuficiencia en el abasto y alza de precios.

Por otra parte, establece que el Estado, en su actuar de acuerdo con las leyes de la materia, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del dominio de la Federación, salvo las excepciones que las leyes prevengan.

Si bien es cierto que este precepto prevé la exención de impuestos, también establece que el Estado, podrá otorgar subsidios a actividades prioritarias que beneficien al interés general cuando estas actividades sean de carácter temporal, siempre y cuando dichos subsidios no afecten las finanzas de la Nación, y con la vigilancia y evaluación por parte del Gobierno Federal.

Este artículo ha dado lugar a la creación de la Casa de Moneda y al Banco Central, con respecto a la política monetaria del País, a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes, algunos problemas de grupos de trabajadores mexicanos; también ha dado pie al establecimiento sucesivo de instituciones como: Crédito Popular, S.A. , Banco Nacional Obrero de Fomento S.A.de C.V., Banco Nacional de Fomento Cooperativo, Cooperativas, Sociedad Cooperativa Unica de Consumo del Sindicato Ferrocarrilero, Cooperativa de la Sección 65 del Sindicato Minero de Cananea, Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., Almacenes Nacionales de Depósito, Compañía Nacional de Subsistencias Populares (para la regulación de precios de los artículos de primera necesidad); en el ámbito del Ejecutivo ha dado pie a la creación del Departamento de Fomento Cooperativo, elevado más tarde a Dirección General de la Secretaría de Economía, ahora Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), también sirvió de base para la creación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y por último, la Procuraduría Federal del Consumidor.

Artículo 73. En este Artículo se señalan las facultades del Congreso, pero para materia de nuestro estudio analizaremos las fracciones que son de importancia, desde el punto de vista de la intervención estatal en la economía.

Fracción VII. Faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Fracción VIII. Faculta al Congreso a efecto de dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación.

Fracción X. Faculta al Congreso para legislar en toda la República, en las

siguientes materias : hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de energía eléctrica y nuclear, servicios financieros y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Fracción XVIII. Faculta al Congreso para establecer casas de moneda, las condiciones que éstas deben reunir, determinar el valor de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

Fracción XXIX. Establece las facultades reservadas a la federación sobre el comercio exterior, sobre los aprovechamientos y explotación de los recursos naturales (párrafos IV y V del Artículo 27), sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios concesionados o explotados directamente por la Federación, y especiales sobre : energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos, fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

También en esta fracción se establece que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales antes mencionadas, en los términos que la Ley Secundaria Federal determine.

Fracción XXIX D. Establece que es facultad del Congreso, expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social.

Es importante señalar que, con base a esta fracción, el Ejecutivo tiene la facultad de legislar en materia de planeación económica en concordancia con el Artículo 26 de la propia Constitución.

Fracción XXIX E. Esta fracción faculta al Congreso para la expedición de leyes,

a efecto de promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, la transferencia de tecnología, difusión y aplicación de los conocimientos científicos requeridos por el desarrollo nacional.

Las fracciones antes señaladas, han dado base al establecimiento de diversas dependencias con ingerencias en la economía; el Banco de México, la Casa de Moneda, dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 123. Este Artículo, al igual que el 27 Constitucional, forma parte de los derechos sociales consagrados en nuestra Constitución, siendo las demandas proclamadas por los trabajadores durante la revolución de 1910.

La finalidad de este Artículo constituye el establecimiento de un mínimo de garantías a favor de los trabajadores, las cuales no pueden restringirse, pero sí ampliarse, en los contratos colectivos de trabajo, celebrados bajo lo dispuesto por este Artículo y su Ley Reglamentaria.

Este Artículo contiene disposiciones aplicables tanto a las personas sujetas a un contrato de trabajo como a los trabajadores al servicio del Estado, quedando sujetos los primeros a lo dispuesto en el Apartado "A" y los segundos, al apartado "B".

De este Artículo destacan, en materia económica, las facultades del Estado como regulador de los factores de la producción y la creación de organismos como las Comisiones de Salarios Mínimos, Repartición de Utilidades, y las facultades de Conciliación y Arbitraje. Así como, al cumplimiento de las disposiciones contenidas en este Artículo dentro del ámbito Ejecutivo : Departamento del Trabajo que dio lugar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, la que se convirtió en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales

de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a la Comisión Nacional de la Vivienda (INFONAVIT).

Artículo 130. Este Artículo se refiere a las actividades de las asociaciones religiosas y sus relaciones con el Estado.

Este precepto, aunado a lo que establecen los Artículos 3º y 27, tiene por finalidad el de limitar la influencia del clero en los aspectos económicos, políticos y sociales del país.

Artículo 131. Constituye la base jurídica fundamental de la intervención del Estado y del Ejecutivo, en especial, en materia de comercio exterior y más aún sobre la economía nacional. (Adición Constitucional del 30 de diciembre de 1950, en vigor desde marzo de 1951).

Este precepto establece que es facultad única y exclusiva de la federación, gravar las mercancías de importación o exportación así como prohibir por motivos de seguridad, toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia, asimismo, permite al Congreso de la Unión facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir y suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación, así como restringir o prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de mercancías a fin de regular el comercio exterior y la economía del País.

En este Artículo descansa toda la política arancelaria que forma parte de la política económica global del Estado Mexicano. De acuerdo a la Ley Reglamentaria de este Artículo, expedida el 2 de enero de 1961, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 del mismo mes. El Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Industria y Comercio (hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial), está facultado para fijar el monto máximo de

recursos financieros aplicables a las exportaciones por grupos de mercancías, con el objeto de obtener un mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales y regular la economía mediante el mantenimiento de niveles nacionales de importación de artículos extranjeros . (Artículo 1º de la Ley Reglamentaria del Artículo 131).

Cabe señalar que la Ley en comento, es reglamentaria de la adición Constitucional, de fecha 30 de diciembre de 1950, realizada al Artículo 131 Constitucional, expedida con el único fin de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos financieros del país y de regular su economía, mediante el mantenimiento de niveles racionales de importación de artículos extranjeros.

2.5. LA LEY DE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO EN MATERIA ECONOMICA.

Por constituir el documento legislativo más importante para la intervención del Estado en nuestro País, esta Ley merece ser comentada en forma especial, desde su origen a nuestros días.

Publicada el 30 de diciembre de 1950, durante el sexenio de Miguel Alemán, establece :

Artículo 1º . Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables a las empresas que efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la distribución y producción de las siguientes mercancías :

- I. Artículos alimenticios de consumo generalizado.
- II. Efectos de uso general para el vestido de la población del País.
- III. Materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional.

- IV. Productos de las industrias fundamentales.
- V. Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional.
- VI. En general, los productos que representen renglones considerables en la actividad económica mexicana.

No quedaron en las disposiciones de este Artículo las mercancías de lujo. Para tal efecto, el Ejecutivo Federal determinó las mercancías que debieron de considerarse incluídas en cada una de las fracciones de este Artículo, en relación con los textos de la presente Ley.

Fue reformado por Decreto, el día 10 de febrero de 1954, en los términos siguientes :

“Artículo 1º. Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios que a continuación se expresan”.

En esta reforma no hubo cambios en cuanto a sus fracciones a que aludía el Artículo de la Ley de 1950; sin embargo, en esta reforma se suprime la expresión de la Ley anterior, en cuanto a que no quedarían comprendidas las disposiciones del artículo, las mercancías de lujo, con lo cual el texto cobra mayor extensión.

Con fecha 8 de enero de 1980 se adiciona a este Artículo la fracción VII, según la cual :

“Fracción VII . Los servicios que afectan a la producción , distribución y comercialización de mercancías anotadas en las fracciones precedentes, todos aquellos servicios que se refieren a materias de interés público o beneficio general. Por lo que hace a imponer precios máximos quedan exceptuados los

servicios sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundados en la Ley.

El Ejecutivo determinará las mercancías y los servicios que deben considerarse incluidos en cada una de las fracciones de este Artículo, en relación con los textos de la presente Ley".

El Artículo 2º de la Ley de 1950 preceptuaba lo siguiente :

"El Ejecutivo Federal tendrá la facultad para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo, siempre sobre la base del reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías comprendidas en el Artículo anterior ".

Por Decreto de fecha 10 de febrero de 1959, se adicionó a este Artículo, los términos: " Fijar las tarifas de los servicios, en su caso", quedando de la siguiente manera :

"Artículo 2º. - El Ejecutivo Federal tendrá facultades para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios, en su caso, siempre sobre la base del reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías y servicios comprendidos en el Artículo anterior ".

En este Artículo se atribuye al Ejecutivo Federal la importante facultad de indicar los precios máximos al mayoreo o menudeo, habida cuenta de la obtención por parte de quienes efectúen actividades industriales o comerciales, de una utilidad razonable, respetándose de esta manera, el derecho de los particulares, a efecto de lograr un equilibrio económico en beneficio del interés general.

Artículo 3º.- El texto original de este Artículo decía lo siguiente :

“El Ejecutivo Federal podrá disponer, tratándose de las mercancías mencionadas en el Artículo 1º, que no se eleven los precios de mercado y tarifas vigentes en fecha determinada, sin la previa autorización oficial “.

Este Artículo se reforma por Decreto del 10 de febrero de 1959, quedando de esta manera :

“El Ejecutivo Federal podrá disponer tratándose de las mercancías y servicios mencionados en el Artículo 1º, que no se eleven los precios de mercado y las tarifas vigentes en fecha determinada sin la previa autorización oficial “.

También en 1980 se adiciona a este Artículo el segundo párrafo, el cual a la letra dice :

“También podrá disponer tratándose de las mercancías en el Artículo 1º, a los que se les fije precio máximo que no serán objeto de distribución o comercialización de nuevas variedades, presentaciones o envases con mayor o menor contenido sin que previamente se les haya fijado el precio máximo correspondiente”.

Con este Artículo, el Ejecutivo Federal tendrá en todo momento, la facultad de congelar los precios de los artículos señalados en el Artículo 1º de esta Ley. En el entendido de considerar sólo los precios que tuvieron en determinado momento. Sin embargo, los particulares que deseen aumentar los precios indicados por el Presidente de la República, deberán rendir la justificación de los precios mayores, cuya aprobación oficial deberán solicitar.

Artículo 4º . Este precepto no ha sufrido reforma alguna, y establece:

"El ejecutivo Federal estará facultado para imponer la obligación a las personas que tengan existencias de mercancías a que se refiere el Artículo 1º, de ponerlas a la venta a los precios que no excedan de los máximos autorizados.

No quedan comprendidos en lo dispuesto en el párrafo anterior, la existencia de materiales o materias primas o mercancías en general que tengan los industriales, cuando no sean en cantidad mayor que la necesaria para el abastecimiento de sus actividades durante un año."

El precepto constituye una medida que tiende a evitar acaparamiento, escasez y alza de precios, que afecten a la colectividad.

Artículo 5º. Este Artículo en la Ley de 1950, señalaba lo siguiente :

"El Ejecutivo Federal estará facultado, cuando el volumen de las mercancías a que se refiere esta Ley sean insuficientes, en relación con la demanda, para tomar las siguientes medidas:

1. Determinar la forma en que deba realizarse la distribución de los artículos que se produzcan en el País o que se importen ;
2. Imponer racionamientos, con la intervención oficial que sea necesaria;
3. Establecer prioridades para atender las demandas preferentes por razones de interés general.

Por Decreto del 27 de diciembre de 1979, se agrega la cuarta medida a este Artículo :

4. Fijar bases conforme a las que se podrán adquirir con propósito de abasto, distribución y comercialización".

Estas medidas tienen por objeto contrarrestar la insuficiencia de mercancías,

respecto de la demanda, facultando al Ejecutivo para su distribución, racionamiento y prioridades de las mismas, a efecto del mejor aprovechamiento de los artículos de escasez.

Artículo 6°. Este Artículo no ha sufrido reforma alguna y perceptúa que :

"El Ejecutivo Federal estará autorizado en todo caso para definir el uso preferente que deba darse a las mercancías comprendidas en el Artículo 1°".

Este artículo sirve de refuerzo a lo prescrito en el artículo anterior.

"Artículo 7°. El Ejecutivo Federal tendrá facultades para dictar disposiciones sobre la organización de la distribución de las mercancías mencionadas en el Artículo 1°, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o exclusivas provoquen el encarecimiento de los artículos ".

Tiene por objeto evitar uno de los principales factores de encarecimiento, como es la intermediación, facultándose al Presidente de la República para que señale las disposiciones necesarias, a efecto de evitar este fenómeno económico. Pertenece tal como en la Ley de 1950.

Artículo 8°. El Ejecutivo estará facultado tratándose de las mercancías enumeradas en el Artículo 1°, para decidir sobre los artículos que, preferentemente, deberán producirse por las fábricas, siempre que no se afecten los resultados económicos de las mismas, o bien, en caso contrario, que se otorgue a éstas la compensación respectiva".

Este Artículo inalterado desde 1950, es de gran utilidad para satisfacer adecuadamente las necesidades de los consumidores.

"Artículo 9º. El Ejecutivo Federal estará autorizado para imponer restricciones a la importación o exportación, cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional, y el mejor abastecimiento de las necesidades del país. En estos casos los permisos para importar o exportar artículos serán concedidos directamente a los interesados con EXCLUSION de los intermediarios".

Con fecha 27 de diciembre de 1979, se le adiciona el tercer párrafo que a la letra dice :

"En los permisos que se otorguen se indicarán las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujetan, así como la cantidad o volumen de la mercancía a importar o exportar y su valor ".

Este Artículo tiene la finalidad de evitar perjuicios a los empresarios y consumidores, no permitiendo exportar o importar a los intermediarios.

"Artículo 10. Los productores que realicen la exportación de materias primas o artículos manufacturados, estarán obligados primeramente, a satisfacer la demanda del consumo nacional, antes de efectuar importaciones, en la inteligencia de que en estos casos el precio en el interior del País no podrá ser más alto que el precio del mercado exterior, para que el artículo de que se trate, pague menos impuestos, fletes, seguros y demás gastos necesarios para efectuar la venta en el extranjero".

Este precepto no ha sufrido modificación alguna, protege la demanda del mercado interior de las exportaciones, facultando al Ejecutivo Federal para fijar el precio que deberá regir en el mercado interior para los artículos que tuvieren demanda en el extranjero.

"Artículo 11. Los agricultores, industriales, comerciantes y empresas de transportes, tendrán obligación de proporcionar al Ejecutivo Federal, bajo protesta de decir verdad, los datos que sean necesarios para el mejor cumplimiento de las funciones que esta Ley señala, estando facultado el Ejecutivo Federal para obtener las comprobaciones que se requieran".

Este Artículo, desde 1950 a la fecha, tiene por finalidad que, mediante obligación de los agricultores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes, el Ejecutivo cuente con la información necesaria para el mejor cumplimiento de las disposiciones de la Ley y para la mejor toma de decisiones de la que aquellos resulten copartícipes.

"Artículo 12. El Ejecutivo Federal podrá decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales, cuando ello sea necesario, para mantener o incrementar la producción de las mercancías que se declaren comprendidas en el Artículo 1º de esta Ley; también procederá la medida a que se refiere el párrafo anterior cuando sea indispensable, a fin de que las actividades de la empresa respectiva se desarrollen conforme a las disposiciones que las autoridades dicten con apoyo en la presente Ley o sus Reglamentos".

Artículo 13. En la Ley de 1950, establecía :

"El Ejecutivo Federal para el eficaz cumplimiento de las funciones que le encomienda esta Ley, queda facultado para imponer las siguientes medidas administrativas :

- I.- Multa de 100 hasta 200 mil pesos, en caso de que persista la infracción podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo.

- II. Clausura temporal por 90 días o clausura definitiva, pero exclusivamente tratándose de negociaciones comerciales.
- III. Arresto hasta por 36 horas. (El Reglamento contendrá las normas relativas al ejercicio de las facultades que señale este Artículo).

Con fecha 10 de febrero de 1959, por Decreto, se reforma la fracción I, quedando de la siguiente manera :

“Fracción I. Multa hasta 200 mil pesos, en el caso de que persista la infracción, impondrá multas como tratándose de reincidencia por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo.

Tratándose de reincidencia, impondrá otra multa mayor dentro de los límites señalados o duplicar la multa inmediata anterior correspondiente.

Se entiende por reincidencia cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro de los dos años siguientes a la fecha del acta en que se hizo constar la infracción pendiente, salvo que ésta hubiere sido desvirtuada”.

Con fecha 27 de diciembre de 1979, se reforman las fracciones I y II, para quedar de la siguiente manera: “ ... Multa de 100 mil hasta 500 mil pesos, . . . salvo que ésta hubiere sido desvirtuada.

Fracción III. Arresto hasta por 36 horas, pero si el infractor no pagare la multa con la oportunidad requerida, se permitirá hasta por arresto correspondiente que no excederá en ningún caso, de 15 días. (El Reglamento contendrá las normas relativas al ejercicio de las facultades que señale este Artículo”).

Artículo 14. Se concede acción pública para denunciar las violaciones a la presente Ley, sus Reglamentos o disposiciones concretas dictadas con apoyo en los mismos".

Este precepto a la fecha no ha sido modificado.

"Artículo 16. En la Ley de 1950 preceptuaba :

"Las personas afectadas por las resoluciones que el Ejecutivo Federal dicte con apoyo en la presente Ley y Reglamentos, podrán solicitar, dentro del plazo de ocho días, la recomendación de los acuerdos respectivos, aportando los datos y pruebas que estime pertinentes".

Este Artículo fue reformado por Decreto, el 27 de diciembre de 1979 y a la letra dice :

"Las personas afectadas por las resoluciones que la Secretaría de Comercio, dicte con fundamento en esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella, podrán solicitar ante la propia Secretaría, dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a su notificación, la reconsideración de dichas resoluciones.

En el recurso podrán ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional. Al interponerse deberán acompañarse de los documentos en que conste la resolución recurrida y acreditarse la personalidad de quien promueva.

Para el desahogo de las pruebas ofrecidas se concederá al recurrente, un plazo no menor de ocho ni mayor de 30 días hábiles que la Secretaría de Comercio fijará según el grado de dificultad que dicho desahogo implique. Quedará a cargo del recurrente la presentación de testigos, dictámenes y documentos. De no presentarlo

dentro del término concedido , la prueba correspondiente no se tendrá en cuenta al emitir la resolución respectiva. En lo previsto en este párrafo será aplicable supletoriamente en relación con el ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los recursos serán resueltos por funcionarios que designe el Secretario, mediante acuerdo delegatorio de facultades, salvo cuando se trate de resoluciones que él mismo emita, caso en el cual le corresponderá resolver el recurso.

Las resoluciones no requeridas dentro del término de 15 días hábiles, las que dicten al resolver el recurso o aquellas que lo tengan por no interpuesto, tendrán administrativamente el carácter de definitivas.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida por cuanto al pago, de multas por un plazo de 5 días hábiles. Cuando dentro de dicho plazo se garantice su importe en los términos del Código Fiscal de la Federación, continuará la suspensión hasta que la Secretaría resuelva el recurso. De no constituirse la garantía cesará la suspensión, sin necesidad de declaración y procederá la ejecución.

Respecto a otras resoluciones administrativas, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada si así lo solicitare el recurrente y surtirá efectos hasta que de oficio o a petición del propio recurrente se resuelva en definitiva sobre dicha suspensión que sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos:

- I. Que el recurrente la hubiera solicitado.
- II. Que admita el recurso.
- III. Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o la

continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al orden público.

- IV. Que no se trate de acuerdos o resoluciones que fijen precios o prohíban su resolución.
- V. Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garantice el pago de éstos, para el caso de no obtener resoluciones favorables.
- VI. Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente".

"Artículo 17. El Ejecutivo Federal, en los términos del Reglamento, podrá constituir organismos consultivos integrados por elementos oficiales y particulares para que colaboren en el cumplimiento de esta Ley y sus Reglamentos".

Permanece igual desde 1950 y da pie para que, por razones económicas se amplie la Administración Pública y se establezcan medidas de coordinación entre los sectores público y privado.

Artículo 18. En la Ley de 1950, ordenaba :

"Las facultades a que se refieren los artículos Primero, Segundo y Tercero de esta Ley, deberán ser ejercidos mediante Decretos que dicte el Ejecutivo Federal".

Con fecha 10 de febrero de 1959, fue reformado por Decreto y a la letra prescribe :

" Las facultades a que se refiere el Artículo 1º párrafo final, 8º y 12, deberán ser ejercidas mediante Decretos que dicte el Presidente de la República Mexicana, las demás atribuciones que al Ejecutivo Federal concede esta Ley, se otorgarán

también el Titular de la Secretaría de la Economía (actualmente Secretaría de Comercio y Fomento Industrial)".

Artículo 19. En la Ley de 1950, preceptuaba :

"La Secretaría de Economía en la forma que el Reglamento de esta Ley señale, tendrá a su cargo la aplicación de las disposiciones que esta Ley establece".

El 27 de diciembre de 1979 fue reformado por Decreto, y a la letra dice :

"La Secretaría de Comercio establecerá servicios de inspección y de vigilancia, para cerciorarse de que se han cumplido las disposiciones de esta Ley y las demás derivadas de ella o con ella relacionadas, esta facultad para solicitar la exhibición de libros, papeles, informes y datos así como para practicar inspecciones ".

Las partes que tuviesen interés jurídico, podrán formular observaciones durante la diligencia y ofrecer pruebas en relación con los hechos de que se trate o por escrito, hacer uso de tal derecho, dentro del término de tres días hábiles siguientes a la fecha en que se haya levantado el acta.

"Artículo 20. Para el debido y eficaz cumplimiento de los preceptos de esta Ley, de las disposiciones que de ella se derivan, las autoridades locales prestarán al Ejecutivo Federal la colaboración que sea necesaria ".

Este precepto no presenta alteraciones desde 1950 y sienta las bases de la concurrencia de las autoridades locales en la materia.

"Artículo 21. Son aplicables a los servicios que menciona el Artículo 1º,

fracción VII, las disposiciones de esta Ley, en los términos en que lo sean en razón de la naturaleza y objeto de los mismos servicios”.

Adicionado a la Ley, el 1° de febrero de 1959, en virtud de él se amplía el ámbito de validez de sus normas a los servicios indicados.

En nuestro estudio hemos analizado el interés que poco a poco ha evolucionado y ampliado el Gobierno Federal en los diferentes ámbitos a través de la actividad natural de la Administración Pública, quedando precisado lo anterior, es necesario analizar la función que el Gobierno realiza para poder llevar a cabo sus proyectos y planeación respectiva.

CAPITULO III

CAPÍTULO III PLANEACION

3.1. CONCEPTOS.

Nuestro punto de partida es la conceptualización de Planeación y Planificación.*

3.1.a. La Planeación, es la formulación racional y consciente de un conjunto de decisiones para guiar la acción futura a través de la fijación de metas que no se opongan entre sí y sean factibles de ser logradas con los medios disponibles.

3.1.b. Rangel Couto, dice que: "La Planeación, es un método para acelerar deliberadamente el desenvolvimiento económico y social de un país, con fundamento en su pasado histórico, en su realidad presente y sobre todo, en sus ambiciones para el porvenir . . ." ²⁶

Consiste, primeramente, en fijar unos pocos objetivos anhelados por la Nación y que ésta puede haber señalado como desenlace de sus grandes conmociones sociales "estos objetivos han de ser coherentes y compatibles entre sí y habrá de cuantificárseles, en relación con los medios ya calculados de que va a disponerse durante el período fijado en que se pretende alcanzarlo.

26 RANGEL COUTO, HUGO. "El Derecho Económico". México 1980. Edit. Porrúa 1a.Ed.p.257.

* El Diccionario de Sociología del Editor Henry Pratt F. (p.220), considera que la planificación es la determinación de los fines y disposiciones de los medios necesarios para su realización que supone una configuración sistemática de actividades posibles dentro de un determinado orden social. Toda planificación consiste en la disposición de una cooperación de las partes o miembros en una unión funcional, en un esfuerzo por conseguir el pleno rendimiento que las partes puedan suministrar en un proyecto deseable para el bienestar humano. La planificación es siempre el segundo paso en la forma proyectista de la experiencia humana, que tiene cuatro fases : 1) La necesidad sentida; 2) La interpretación reflexiva; 3) El control social; 4) La apreciación estética.

3.1.c. Victor Navarrete define a la Planeación Económica " como el gobierno y centro de la vida económica del pueblo, con arreglo a ciertos métodos establecidos de antemano, a fin de conseguir determinados objetivos.²⁷

3.1.d. Jean Tinbergen establece que la palabra planeación " es a menudo usada para denotar la elaboración técnica de los medios para la aplicación de una política que se considere dada de antemano ..."28. Este uso de palabra oscurece un elemento importante del concepto de Planeación, que lejos de estar dada a priori, una política económica necesita ser planeada o diseñada.

3.1.e. Jorge L. Tamayo al referirse a los objetivos y métodos de la planeación económica indica lo siguiente : " en un sentido estricto, la Planeación como acto y efecto de planear, es tan antigua como el acto de prever o proyectar las futuras acciones y, en especial, en el campo de la ingeniería y arquitectura "29

3.1.f. Serra Rojas, define a la Planeación Económica " como la adaptación de la producción de las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción, sino de adaptarla a su fin, que consiste en la satisfacción de las necesidades sociales adecuadamente jerarquizadas".³⁰

3.1.g. A nuestro juicio, la Planeación, es un conjunto sistematizado de acciones que en un marco general permite establecer objetivos, fijar prioridades y ordenar, con base en la racionalización correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos

27 NAVARRETE, Víctor Manuel. "La Planeación como Sistema de Gobierno". Conferencia, el Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.A. No. 10. 8-III-65.p.137.

28 TINBERGEN, Jean. " Problems of Planning Economic Policy International Social". Science Jovinal. Vol. XI No. 3 París 1959. p.351.

29 TAMAYO, Jorge L. "Bases para la Planeación Económica y Social de México". Edit. Siglo XXI Edit. 1966.p.68

30 SERRA ROJAS, Andrés. "Ciencia Política ". México. Edit. Porrúa 1980. 5a.ed. p.678.

necesarios para introducir con oportunidad los cambios necesarios.

3.1.h. En cambio, la Planificación es la ejecución, realización o materialización de un conjunto de decisiones, es decir, la sistematización y coordinación de todas las actividades para alcanzar las metas fijadas. *

3.1.i. La Planeación no es más que la respuesta al dispendio y la improvisación. La racionalización de los recursos y su mejor aprovechamiento deben de ser el símbolo de distinción del Estado Moderno y, en consecuencia, la Planeación debe ser la afirmación de la soberanía del Estado de dar a sí mismo, a la tarea de aprovechar, administrar y explotar sus recursos.

3.1.j. Pedro Nuñez Amato, dice que la Planeación es “ la formulación de programas, especialmente de la integración del plan a largo plazo de todo el gobierno, incluyendo la formulación del presupuesto y las funciones relacionadas con la administración financiera.”³¹

3.1.k. Sergio de la Peña, parte del concepto de planificación, el cual consiste en alcanzar objetivos y metas previamente establecidos del desarrollo de una sociedad. Se trata de acciones propositivas y explícitas, mediante las cuales, se proponen finalidades de la evolución social, de organización de los medios necesarios para lograr esa finalidad y de su aplicación en una sucesión coherente y relativamente prevista de acciones. Por lo mismo, la planificación comprende el

31 MUÑOZ AMATO, Pedro. “Introducción a la Administración Pública “. México 1983. Fondo de Cultura Económica p.40

* El Diccionario Polec, expresa que la planificación es una forma de economía dirigida, practicada en particular en Francia, sobre la base de un plan económico apuntado a un cierto fin, la planificación debe coordinar las acciones económicas necesarias. Los planes económicos no tienen carácter obligatorio, ellos no esbozan más que un objetivo general, para alcanzar en un plazo medio y contiene sugerencias conscientes a la realización de esta tarea, teniendo en cuenta los momentos de expansión en las diferentes ramas económicas.

diseño y aplicación de la política económica y al mismo tiempo, se encuentra estrechamente determinada en su orientación por el contenido de ésta y no sólo lo que se refiere a las finalidades del quehacer económico y a las aspiraciones de cambio que contiene, sino también de las formas del funcionamiento social. Es decir, el contenido de orientación de la planificación se determina por la idea prevaleciente acerca del orden socioeconómico deseable y al existente.³²

3.1.1 Planificar "consiste en actuar con un propósito definido y constituye la esencia de la actividad económica".³³

3.3.m. Alvaro de Albornoz de la Escosura, en su artículo de la Planificación Francesa y su adaptabilidad en los países en vías de desarrollo, dice " que el objeto fundamental de la planificación debe ser utilizar de conformidad con los intereses de la comunidad, los recursos de que disponga, siendo por ello difícil argumentar que la responsabilidad de dicho desarrollo pueda ser aislada del gobierno ", y agrega lo siguiente : " por otra parte, la planificación de su condición, de técnica, de procedimiento para actuar, es neutra, no es ni buena ni mala en el sentido ético. En cambio puede ser eficaz o ineficaz. Puede o no conducir a la obtención de los objetivos deseados. La planificación en sí, no contiene en esencia ningún fin implícito, mas que el que quiera dársele de antemano ".³⁴

3.2. DIFERENCIA ENTRE PLANEACION Y PLANIFICACION.

La diferencia básica que a nuestro juicio encontramos entre la Planeación y la Planificación, es la siguiente :

32 DE LA PENA, Sergio. "El antidesarrollo en América Latina, Origen por el Interés del Desarrollo". México 1978. Edit. Siglo XXI Editores p. 7

33 SERRA ROJAS, Andrés. Op.Cit.p.679

34 ALBORNOZ DE LA ESCOSURA, Alvaro. Citado por Serra Rojas. Op.Cit.p.680.

Si bien es cierto, que la Planeación ha sido definida como la formulación de proyectos de trabajo, la elaboración técnica de los medios de aplicación, acto y efecto de planear y definida también como trazar y preparar; la Planificación no es más que actuar y llevar a cabo lo que se elaboró en la Planeación, es decir, es la ejecución, realización o materialización de un conjunto de decisiones para alcanzar las metas fijadas. Asimismo, también podemos decir, que la planificación es la objetivización de la planeación.

Sin embargo, es importante indicar que la planificación y la planeación, deben responder al mismo contenido ideológico, ya que comparten el propósito de formular y llevar a cabo el plan establecido.

3.3. TIPOS DE PLANEACION.

Antes de indicar los diferentes tipos de planeación, es menester definir lo que se entiende por Plan :

Un Plan es un conjunto de disposiciones adaptadas con vistas a la ejecución de un proyecto, la elaboración de un plan requiere de todo un proceso técnico que permita un análisis científico, riguroso a efecto de alcanzar objetivos y metas establecidas para el mejor desarrollo de una sociedad.

Dos son los elementos para la elaboración de un Plan:

1. El objetivo que pretende alcanzar.
2. Los medios establecidos para alcanzar esos propósitos.

Es importante señalar, que en muchas ocasiones se emplean como sinónimos plan y programa, ya que ambos se proponen alcanzar un objetivo determinado; sin

embargo, a diferencia de un plan, un programa no precisa objetivos ni medios para lograr sus propósitos.

Fernando Zamora, en su libro "Industrialización y Planificación Regional en México", dice que los elementos esenciales en todo proceso de planeación son los siguientes :

1. Fijación de los objetivos que persiguen.
2. Una investigación en la que se obtenga una visión clara y global del problema que se intenta resolver.
3. Posibles soluciones o medios para alcanzar las metas previamente fijadas.
4. Solución entre esas posibles medidas.
5. Formulación detallada del modo a ejecutar la solución preferida.³⁵

Hay dos tipos de Planeación :

1. Indicativa
2. Imperativa.

Partiremos ahora al desarrollo de cada una de ellas :

La Planeación indicativa o flexible, es aquella que deja a la mayoría de los centros de decisión económica, la libertad de acomodarse o no a los objetivos del plan. El plan incita a las empresas privadas a adherirse a él, y en contrapartida, se le otorga una serie de beneficios; el plan indicativo comporta una serie de prevenciones para el futuro, pero también una cierta orientación de la economía. La clasificación de flexible, pone de manifiesto la posibilidad de modificaciones y adaptaciones del plan a lo largo de su ejecución.³⁶

³⁵ ZAMORA, Fernando. "Industrialización y Planificación Regional en México " (citado por Andrés Serra Rojas, Op. Cit.) p.95.

³⁶ J.A.MANZANERO, J.Hernando. Curso de Derecho Administrativo Económico "Ensayo de una Sistematización ", Madrid 1970 (citado por Andrés Serra Rojas. Obid.cit.)

A nuestro juicio, el Plan Indicativo es, por lo tanto, un programa de producción en la escala nacional y, a la vez, como un estudio de mercado del que pueden servirse todas las empresas.

El Plan Indicativo no establece cuota por servicio, ni cuota de producción a nivel de la empresa en un plan sectorial, por esta razón, el plan indicativo no puede ser obligatorio, su aceptación se logra por voluntaria aceptación y cumplimiento de los sectores interesados.

Asimismo, la planeación indicativa es una planeación de libre empresa, porque las empresas se encuentran en libertad de decidir según su conveniencia y ajustarse o no a las proposiciones del plan.

La planeación imperativa, es aquella en la cual los responsables de la producción deben acogerse obligatoriamente a las indicaciones del plan.³⁷

En consecuencia, en este tipo de planeación los órganos de planificación son los encargados de organizar los procesos de producción y distribución de la renta. En ésta, hay órganos de planificación central local y a nivel de cada unidad de producción, los cuales fijan las tareas y los medios para su cumplimiento, precediendo de esta manera a asignar los bienes de producción y el trabajo, a los diferentes sectores de la economía.³⁸

3.4. EVOLUCION DE LA PLANEACION EN MEXICO.

El primer antecedente en materia de planeación, lo constituye el

³⁷ J.A.MANZANERO, J.Hernando. Op.Cit.p.80

³⁸ CESAÑA CERVANTES, José Luis. "Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional de los países atrasados de orientación capitalista (caso México)." México, UNAM, 1982. p.369.

establecimiento de las comisiones de eficiencia, creadas por medio de una Ley publicada en el año de 1926, estas Comisiones tenían por objeto reorganizar técnicamente los servicios públicos, procurando el empleo de sistemas modernos de tramitación, contabilidad, archivos y en general, todas aquellas que con el menor costo posible facilitarán el rápido despacho de los negocios que tenían a su cargo las Comisiones de Eficiencia ; sin embargo, si bien es cierto que la creación de estas Comisiones respondió a la preocupación de Calles por reorganizar al País, como consecuencia de los resultados producidos por la Revolución Mexicana, no fue posible reorganizar algo que nunca estuvo organizado y lamentablemente, estas Comisiones nunca llegaron a funcionar como se pretendió.

El segundo antecedente en esta materia, lo es la creación del Consejo Nacional Económico (Ley Publicada el 15 de junio de 1928, D.O.), el cual apareció como un cuerpo permanente autónomo de consulta necesaria y de iniciativa libre.

Los objetivos de este Consejo eran los siguientes :

1. Actuar como consultor necesario de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, para todos los proyectos y estudios de carácter legislativo o reglamentario que se relacionaran con las cuestiones en materia económica y social del país.

2. Resolver consultas formuladas por el poder legislativo federal y los poderes legislativos y ejecutivos locales y, en su caso, los ayuntamientos de los asuntos de carácter económico y social.

3. Presentar ante el Presidente de la República las iniciativas de todos los medios, para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico-sociales y financieras del país.

4. Presentar ante las autoridades de los Estados, en forma de sugerencia, las iniciativas enunciadas en el número anterior, relativas a disposiciones legales y medidas administrativas de la competencia de las propias autoridades locales.

Este Consejo Nacional Económico, se integró por un Representante de cada una de las siguientes dependencias :

- a) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) Secretaría de Gobernación.
- c) Secretaría de Agricultura y Fomento.
- d) Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- e) Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.
- f) Departamento de Salubridad
- g) Departamento de Estadística Nacional.

En 1928 se creó el Departamento de Presupuesto, que tuvo entre sus atribuciones, la de hacer estudios sobre organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo con fines de economía y eficiencia para el servicio público, asimismo, se le dio la tarea de elaborar el presupuesto de egresos de la Federación y garantizar el cumplimiento del Programa de Gobierno del Presidente de la República en turno, hecho que no se efectuó por las dificultades que tuvo de carácter político y el poco tiempo que sobrevivió.

El 12 de julio de 1930, Pascual Ortiz Rubio, promulga la Ley sobre Planeación General de la República, misma que en su exposición de motivos hace referencia al Plano Nacional de México, entendiéndolo éste como una serie de documentos gráficos que expresaren ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras materiales que se realizaran o debieran realizarse para formar un plano de conjunto, coordinador, regulador del desarrollo ordenado y armónico del País.

Básicamente, el establecimiento del Plano Nacional de México, del que habla esta Ley, significaba un inventario de los recursos naturales, ya que el conocimiento de éstos permitiría coordinar y regular el desarrollo del País.

En esta Ley se indicó que la Planeación de los Estados Unidos Mexicanos, tenía por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno, para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de que éste se realizara en forma ordenada y armónica, de acuerdo a la topografía, clima, población e historia social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.³⁹

Esta Ley previó la creación de la Comisión de Programas, dependientes directamente del Poder Ejecutivo, así como del Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyo objeto era el de elaborar los estudios, planes y programas enumerados en esta Ley, a su vez, esta Comisión de Programas, tenía un cuerpo consultivo llamado Comisión Nacional de Planeación, la cual estaba formada por representantes de las dependencias federales y organismos del Sector Público.

Las causas por las que esta Ley fracasó, llegando a ser únicamente un documento de ficción, fueron las siguientes :

1. Que las facultades atribuidas a la Comisión del Programa, fueron reducidas ante los objetivos establecidos por la propia Ley en cuestión.
2. Que la Comisión del Programa y la Comisión Nacional de Planeación, nunca llegaron a integrarse a consecuencia de los conflictos políticos internos entre ambas.

³⁹ Ley sobre Planeación General de la República. Diario Oficial de la Federación. 12 de julio de 1930.

3. La debilidad del Presidente en turno ante su Gobierno.

El 31 de julio de 1933, se publicó una Ley que estableció al Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, el cual apareció como órgano auxiliar técnico consultivo del Ejecutivo Federal y bajo su estricta dependencia, siendo sus atribuciones las siguientes :

1. Resolver, concretamente, las consultas formuladas por el Ejecutivo Federal sobre la acción económica.
2. Presentar, ante el propio Presidente de la República, las iniciativas pertinentes para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico- sociales.
3. Hacer las investigaciones necesarias, para el desempeño de las atribuciones fijadas anteriormente. ⁴⁰

A pesar de tener importantes facultades este Consejo en materia económica, fracasó debido a los criterios y resoluciones dadas por él mismo, ya que nunca fueron tomadas en cuenta por el Presidente de la República, inclusive en la propia Ley que lo creó, se estableció que no era obligatorio para el Ejecutivo Federal, ajustarse a las decisiones sustentadas por dicho Consejo.

En 1933 el Partido Nacional Revolucionario se da a la tarea de elaborar el Primer Plan Sexenal, el cual debería servir de base al próximo candidato presidencial. Este Plan fue el primer intento de un estudio económico sistematizado, con el objeto de sacar adelante al país de los problemas creados por la época de la lucha armada.

⁴⁰ Ley del 31 de julio de 1933, Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, con este Plan, se deseaba impulsar el desarrollo económico y superar las condiciones difíciles del llamado Sector Externo, además sobresalía la disolución a los problemas agrarios, así como al problema educativo y la nacionalización de los recursos en manos de extranjeros.

Sin embargo, el Plan distó mucho de ser un verdadero programa de trabajo, ya que el mismo consistía en una somera relación de la política económica a seguir por el Gobierno entrante. Este documento presentó a la planeación como un instrumento eminentemente político y no económico, necesario para el país, sobre la base de establecer que el Estado era el agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país y no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y del orden público y, en consecuencia, la economía estaría dirigida por el propio Estado, rechazando el simple mecanismo de mercados.

Una de las deficiencias técnicas que presentó este plan, la constituyó el hecho de que no estableció ningún organismo que lo llevara a cabo y con el propósito de hacerlo funcionar, Lázaro Cárdenas en 1935 creó el Comité Asesor Especial, mismo que estaba formado por varios Secretarios de Estado, así como Representantes de la Comisión Nacional de Irrigación y los Directores del Banco Central. Básicamente este Comité tuvo por objeto coordinar las políticas nacionales de planeación.

Las causas de ineficiencia de este Plan fueron las siguientes :

1. No presentaba un programa financiero de base,
2. No establecieron los mecanismos para su debida ejecución.
3. Como consecuencia de la poca participación de Cárdenas en este Plan, con base a que Calles había dictado sus instrucciones a los redactores del Plan, para imprimir las y coaccionar de esta manera a Cárdenas a seguir una estrategia que, aparentemente, respondía a las necesidades de esa época,

lo cual indicó una palpable acción por parte de Calles de intentar seguir gobernando al País. Al darse el rompimiento entre Cárdenas y Calles, el Plan pasó a segundo término.

En la Ley de secretarías y Departamentos de Estado de fecha 25 de diciembre de 1917, estableció en su artículo 19, que los Secretarios y Jefes de Departamento y encargados de las demás dependencias, deberían presentar a más tardar el 1º de diciembre de cada año, su programa de labores a desarrollar en el siguiente año, a efecto de que el Primer Mandatario diera a conocer a la Nación el 1º de enero en curso, los trabajos a realizar por la Administración Pública Federal.

También en esta Ley, se ordenaron las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotándola de facultades para controlar a las dependencias y entidades administrativas, haciendo de su conocimiento la formulación y el ejercicio del presupuesto.

El 31 de diciembre de 1935, al expedirse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en los considerandos de la misma, se hizo énfasis en la formulación de la estadística nacional.

Asimismo, la fracción V del Artículo 6º de esta Ley, relativo a las atribuciones de la Secretaría de Economía Nacional, se estableció que esta dependencia sería competente respecto a la producción, distribución y consumo, cuando se afectara a la economía general del País, de los productos vendidos en primera mano que se hiciera por los productores directamente a comerciantes extranjeros, debiendo intervenir en dichos actos la Secretaría mencionada, con excepción de la producción agrícola y de la forestal y de caza y pesca, pero no se indicó en esta Ley de qué manera iba a intervenir esta Secretaría.

Es importante señalar que en los años treinta todas las medidas que se tomaron en materia de Planeación, tuvieron su origen, no tanto en el interés de ordenar la Administración Pública con miras a un desempeño más eficiente, sino con propósitos eminentemente de control político.

El 30 de diciembre de 1936, se publicó el Reglamento de la Ley del 25 de Julio de 1933, mismo que estableció el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fecha 17 de abril de 1941, mediante Ley, se estableció que el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos quedaba adscrito a la Secretaría de Economía Nacional, como un consultor auxiliar en materia económica.

El partido dominante, con el nuevo nombre de Partido de la Revolución Mexicana, mismo al que se incorporaba institucionalmente a trabajadores y campesinos, elaboró el Segundo Plan Sexenal para el periodo 1940-1946.

Desde el punto de vista técnico, este plan fue superior al primero, ya que en él se habló de las dificultades que presentaba la Planeación de las actividades del Gobierno, así como la falta de coordinación de las distintas Secretarías en todas las materias, pero concretamente en lo económico, en lo cual no sabía que hacer; asimismo, se hablaba del cuadro que presentaban las instituciones de derecho existentes, las que si bien evolucionaban, no podían romperse de imprevisto y el de índole material, tratándose de la falta de capacidad en los presupuestos.

En este plan se estableció que para la ejecución del mismo, era necesaria la colaboración de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como la necesaria creación del Consejo Nacional Supremo, que como órgano consultivo representara todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares, pero limitado por la

acción legislativa del Congreso de la Unión.

Al darse en un plan institucional, la fuerza y el poder del Ejecutivo en turno, sin interferencias ni posibles maximatos, la vida política y económica giró alrededor del Presidente de la República, dando lugar a que el Plan y las modalidades de ejecución del programa del Gobierno quedaran al arbitrio del Ejecutivo Federal, lo cual condujo a que el Plan Sexenal se convirtiera en una relación de males nacionales y que, según el criterio del Presidente de la República, se eligieran los problemas que merecían una pronta solución.

Sin embargo, un hecho relevante lo fue Avila Camacho, aunque no en forma violenta, rompió con la política de Cárdenas, ya que mientras para éste la industrialización fue cosa secundaria, para Avila Camacho fue de vital importancia.

Básicamente, este segundo Plan Sexenal, no fue ejecutado a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y el crecimiento económico y la rápida industrialización del país, hechos no previstos en el Plan, lo cual llevó a Avila Camacho a establecer una Comisión llamada Comisión Federal de Planeación el 9 de julio de 1942, la cual fue creada como un órgano consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional en la planificación y coordinación de la economía nacional, en el estudio de problemas concretos y económicos creados por la guerra y los programas para la movilización económica que requería la cooperación interamericana.

En realidad esta Comisión sólo se encargó de reunir cifras y datos sobre la producción industrial del país, pero poco fue lo que se hizo, ya que se recabaron cifras incorrectas y falsas, desvirtuándose de esta manera la naturaleza de este organismo que nunca llegó a ser de planeación como se había previsto. Esta Institución sustituyó al anterior Consejo Nacional de Economía, creado el 31 de julio de 1933, mismo que desapareció el 30 de junio de 1942.

En ese mismo año, se crearon los Consejos Mixtos de economía Regional, que tenían como propósito mejorar las condiciones económicas y sociales de la vida rural e incrementar la producción agropecuaria, así como coordinar las proposiciones conjuntas de las Secretarías de Estado y los Gobernadores, en esta materia. Sin embargo, estos Consejos nunca funcionaron por la misma política de industrialización puesta en marcha por el Ejecutivo Federal en turno.

En este sexenio se dió la notable concentración de la riqueza, disminuyendo la participación del salario en la distribución del ingreso...⁴¹

El 26 de octubre de 1942, por Decreto Presidencial, se creó el organismo público descentralizado denominado Coordinación y Fomento de la Producción, integrado por un coordinador designado por el Presidente de la República y por los consejeros o asesores que el propio coordinador designare, de acuerdo con sus necesidades y el desarrollo de sus trabajos.

El Coordinador tenía el carácter de delegado fiduciario del fondo de la industria y de garantías de valores inmobiliarios, asimismo, concurriría con voz y voto a las sesiones de la Comisión Federal de Planeación Económica.

La Coordinación tenía los siguientes objetivos :

1. Coadyuvar a la iniciación de nuevas autoridades agrícolas, con el objeto de satisfacer las demandas domésticas de estas clases de productos, incluyendo los alimentos, grasas, aceites, algodón, lana, fibras, productos forestales, hule y sus sustitutos, sugiriendo la apertura y preparación de nuevas tierras para el cultivo y procurando la inversión de los capitales necesarios para esos fines.

⁴¹ RUIZ DUEÑAS, Jorge. "Sistema Económico. Planeación, Empresa Pública en México". UAM. Ensayo. 1982. p.121

2. Coadyuvar a la iniciación de nuevas industrias, cuya realidad económica estuviera asegurada por una buena localización, un abastecimiento de materias primas o recursos técnicos y económicos favorables y mercados estables nacionales o extranjeros.

3. Procurar que las industrias establecidas en el país, se utilizaran al máximo, para satisfacer las necesidades nacionales, con miras a incrementar la producción para exportar los excedentes.

4. Proponer las medidas necesarias para coordinar la actividad industrial del país, en forma que se evitaran desperdicios de materias primas de difícil adquisición o esenciales para la economía nacional.

5. Proponer la ampliación de la capacidad productiva de las industrias existentes en el país, para los fines indicados en los números anteriores.

6. Fomentar el desarrollo de la minería y de otras industrias extractivas, así como el de la metalurgia.

7. Promover la creación, el desarrollo y el mejoramiento de los sistemas de transportes del país.

8. Promover y fomentar el establecimiento y desarrollo de las industrias agrícola, pecuaria, extractiva y de transformación, así como la de transportes.

9. La Coordinación excitaría y trataría directamente con los inversionistas a efecto de que, individualmente o por medio de sociedades, constituyeran nuevos cultivos, ampliaran los ya existentes o establecieran las industrias que tendieran a incrementar y mejorar la producción nacional en todos los órdenes.

10. La Secretaría de la Economía Nacional, por conducto de su Dirección General de Estadística, proporcionaría a la Coordinación todos aquellos datos necesarios para el cumplimiento de sus fines encomendados, sin más limitación que las derivadas de su naturaleza y del estado de guerra. Las demás dependencias del Ejecutivo Federal deberían proporcionar a la Coordinación, los datos e informes que se solicitaran para el cumplimiento de su objetivo.

En este Decreto se estableció que el Coordinador dependería en forma directa del Presidente de la República, a quien daría cuenta de los asuntos de su competencia.⁴²

El 7 de noviembre de 1942, se expidió un Decreto, por medio del cual se crea el Comité Coordinador de las Importaciones , y en los considerandos del mismo se indicó lo siguiente :

“ El problema de importación de los artículos sujetos en los Estados Unidos de América, a un sistema de prioridades, de asignaciones globales o de permisos de exportación, necesita resolver en presencia de las nuevas modalidades establecidas por el Gobierno Norteamericano y las que en forma similar adopten otros gobiernos extranjeros que mantengan con el nuestro relaciones comerciales.

Que la experiencia obtenida durante la aplicación de los sistemas establecidos hasta la fecha, indican la necesidad de adaptarlos a las condiciones que prevalecen para la importación de artículos procedentes de los Estados Unidos de América y otros países, especialmente, en relación a la obtención de asignaciones globales y permisos de exportación, así como la expedición de certificados de necesidad.

Asimismo, se requiere señalar con claridad a los organismos que intervienen en esta materia: Secretaría de Relaciones Exteriores,

⁴² Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de octubre de 1942.

Secretaría de Economía Nacional, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y Secretaría de Marina; también es necesario señalar las funciones correspondientes a cada una de ellas, a efecto de que exista una coordinación efectiva entre tales organismos y que en virtud de lo expuesto, sin perjuicio de las facultades que corresponden a diversas Secretarías de Estado, es necesario crear un organismo que haga efectiva esa coordinación, tanto respecto a las autoridades del país, como a las extranjeras, que para poder garantizar la eficacia de las funciones que corresponderán a dicho organismo, se requiere otorgar las facultades de carácter ejecutivo, integrado por representantes de todas las Secretarías de Estado, especialmente, por las interesadas en la resolución de los problemas que motivan su creación y determinan que tales representaciones recaigan en funcionarios de alta jerarquía y reconocida actitud.”⁴³

Las facultades de este Comité, fueron las siguientes :

1. Asesorar a las Secretarías de Estado en todo lo relativo a la obtención de cuotas globales y demás negociaciones de esta índole que el Gobierno de México celebrara con los Estados Unidos de América y con los países que tuvieran sistemas de control de exportaciones.
2. Obtener de gobiernos extranjeros y proporcionar a los mismos, todos los informes que fueran necesarios para la realización de las importaciones de los artículos que el país requiriera y que se encontraran sujetos al sistema de prioridades, asignaciones globales, permisos de exportación u otros requisitos.
3. Todas las actividades del Comité podían ser supervisadas por el Consejo Superior Ejecutivo de Comercio Exterior y su funcionamiento interno quedaría sujeto a las disposiciones del Reglamento respectivo que aprobara el propio Consejo.

⁴³ Decreto por el cual se creó el Comité Coordinador de Importaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de noviembre de 1942.

4. El cumplimiento por parte de los que reciben productos sujetos a cuota global, de las obligaciones que contralagan y de las prescripciones legales respectivas, continuará sujeto al control de la Secretaría de la Economía Nacional, la cual impondrá las sanciones respectivas.⁴⁴

En 1943 se estableció la Comisión Intersecretarial para el mejoramiento de la organización de la Administración Pública, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal y encargado de llevar a cabo un plan coordinado.

El establecimiento de esta Comisión, fue el resultado del desequilibrio entre las instituciones existentes, así como la necesidad de una revisión de la Administración Pública Federal, ya que en materia de economía, las Secretarías de Estado existentes aún no sabían que hacer.

Al observarse el poco caso que los Presidentes hacían de los planes, el partido mayoritario decidió suprimirlos; sin embargo, la palabra "planeación económica" se escuchaba insistentemente.

Durante la campaña presidencial de Miguel Alemán Valdés, el Partido de la Revolución Mexicana transformó su nombre a lo que actualmente es el Partido Revolucionario Institucional. La campaña introdujo nuevos elementos en la elaboración del programa de política económica del Gobierno a iniciar, por un lado, el candidato participó constantemente en la misma y, por otro lado, participaron una serie de grupos sociales, esto fue debido a que el Lic. Alemán indicó que era necesario el conocimiento de las demandas de los grupos integrantes del País.

Durante la campaña, celebran mesas redondas llamadas "Conferencias de

⁴⁴ Decreto por el Cual se creó el Comité Coordinador de las Importaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de noviembre de 1942.

Mesas Redondas ", donde el candidato discutía con los grupos rurales y cosmopolitas, los problemas de México.

Después de la campaña, el Lic. Alemán no estableció un plan de gobierno en sentido estricto, pero englobó los problemas de la época en cuatro grupos:

1. Agricultura.
2. Industria.
3. Transportes
4. Actividades Turísticas.

El 16 de diciembre de 1946 se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por medio de la cual se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que tuvo a su cargo importantes facultades, aunque reducidas, en materia administrativa, como lo fue el realizar estudios y sugerir - únicamente - las medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública Federal.

El 2 de enero de 1947, se expidió el Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en el cual se estableció que correspondía a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, intervenir en los actos y contratos relacionados con las obras de construcción y reparación que se realizaran por cuenta del Gobierno Federal, así como vigilar la ejecución de las mismas, e intervenir en la inversión de los subsidios que concediera la Federación a los Gobiernos de los Estados, Municipios, Instituciones particulares cualquiera que fueran los fines a que se destinaran; con el objeto de comprobar que se efectuara en los términos establecidos.

También se le facultaba para intervenir en la inversión de las participaciones que otorgara la Ley de Ingresos de la Federación y que deberían destinarse a un fin

determinado, con la salvedad de los casos expresamente exceptuados.

El 23 de junio de 1947, por acuerdo se creó la Comisión Intersecretarial para coordinar la aplicación de las disposiciones legales, aplicables a la inversión del capital nacional y extranjero. En los considerandos de este Acuerdo, se indicó que debido al desarrollo de la economía del país, era necesaria una política coordinada entre las diversas dependencias del Ejecutivo, en relación con la inversión armónica de capital nacional y extranjero.

Es indiscutible que las inversiones durante el gobierno del Lic. Alemán, tuvieron una división y perfecta coordinación, ya que mientras el sector privado invertía en materia de campo, principalmente en agricultura, por exportación e industria; el sector público se daba a la tarea de crear obras públicas, incluyendo ferrocarriles, carreteras, obras de riego en gran escala y energía eléctrica.

Durante esta época, proliferan las empresas públicas y los organismos administrativos dependientes del presupuesto del Gobierno Federal, de tal suerte, que el 31 de diciembre de 1947, la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuyo número ascendería a ciento cincuenta.

En esta Ley se atribuyó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proponer al Ejecutivo Federal un plan general de operaciones que, previa autorización, sería obligatorio. Asimismo, en el Reglamento de Secretarías y Departamentos de Estado del 2 de enero de 1947, se facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para formular y vigilar el ejercicio de los presupuestos federales y del Departamento del Distrito Federal, así como llevar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos federales y del Distrito Federal y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

En este mismo ordenamiento, se facultó a la Secretaría de Economía para llevar la estadística general del País.

El 31 de Enero de 1948, se publicó un Decreto por medio del cual, se creó la Comisión Nacional de Inversiones, como el organismo encargado del control, vigilancia y coordinación que menciona la Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Esta Comisión se creó como un Organismo Administrativo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargado de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación de que habla la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Esta Comisión tenía las siguientes funciones :

1. Ser Organismo de consulta.
2. Preparar proyectos de Reglamento de la Ley para el control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
3. Hacer investigaciones cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa lo soliciten por medio de sus Secretarios.
4. Sujetaba a la Comisión de Inversiones a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que se constituyeran con posterioridad, así como los que el Ejecutivo Federal considerara pertinentes y llenaran los requisitos de la Ley respectiva.⁴⁵

Esta Comisión fracasó a consecuencia de la limitación de sus funciones aunadas al cúmulo de problemas de coordinación intersecretarial que dificultaba la

⁴⁵ Decreto por el cual se creó la Comisión Nacional de Inversiones, publicado el 31 de enero de 1948, en el Diario Oficial de la Federación.

planeación, el control y la propia operación de la actividad pública, a través de sus diferentes Secretarías.⁴⁶

En fecha 19 de diciembre de 1949, se publicó el Decreto por el cual se deroga el Decreto de fecha 27 de enero de 1948, que creó la Comisión Nacional de Inversiones.

En este Decreto se indicó que el organismo mencionado, según la experiencia, no cumplió con el cometido que propuso la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal. Las funciones que desempeñaba la Comisión Nacional de Inversiones respecto de las Instituciones de Crédito y de las Instituciones de seguros, quedarían a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Seguros, de acuerdo con lo que estableciera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incorporaba a sus funciones el control de las Instituciones mencionadas a través de la Comisión nacional de Seguros y de la Comisión nacional Bancaria.

Es interesante señalar que, debido a lo anterior, se dotó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de una serie de facultades para fiscalizar dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Después de haber desaparecido la Comisión Nacional de Inversiones, se crea el Comité de Inversiones, el cual duró poco y fracasó igual que la Comisión.

En el año de 1949, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, obtuvo el control de dos importantes organismos descentralizados: Ferrocarriles Nacionales y la Comisión Federal de Electricidad.

Al tomar posesión como Presidente de la República Adolfo Ruiz Cortínez,

⁴⁶ Op.Cit. p.41

encontró al País en una aparente prosperidad, pero las finanzas se encontraban mal y las medidas que adoptó fueron de austeridad. Dentro de este contexto reapareció la planeación, de modo que se urgó a la creación de un organismo capaz de lograr y controlar el gigantesco aparato gubernamental.

En 1953 se ordenó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborar un programa de Inversiones del Sector Público para el período de Ruiz Cortínez y con base a lo anterior, en ese mismo año se creó el Comité de Inversiones, integrado por Representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Economía. Este Comité funcionó alrededor de un año y su objetivo era el de recibir los programas financieros de las dependencias gubernamentales, pero como éstas no querían depender del Comité ni de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no le dieron información alguna.

Debido al poder político que llegó a tener la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre las demás dependencias y para evitar conflictos entre varias dependencias y Hacienda, el Presidente de la República se vió obligado a trasladar dicho Comité a la Presidencia de la República, dependiendo ya no de Hacienda, sino directamente del Ejecutivo Federal, y cambiando su denominación a Comisión de inversiones de la Presidencia de la República.

En 1954 se creó la Comisión Nacional de Inversiones de la Presidencia de la República y, en el acuerdo que la creó, se menciona la necesidad de buscar una adecuada coordinación, a efecto de que cada obra se realizara de acuerdo a las más estrictas necesidades económicas y sociales, de ahí se hizo necesario integrar un programa coordinado de inversiones públicas en el que se fijara la jerarquía de cada proyecto, desde el punto de vista del beneficio que pudiera aportar.

Las facultades de esta Comisión fueron las siguientes :

1. Estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas-sociales inmediatas del país.
2. Formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas, conforme a los objetivos de política económica, fiscal y social.
3. Someter a la consideración del Presidente ajustes periódicos en el programa de inversiones, en vista de nuevos desarrollos imprevistos.
4. Someter a la consideración del Presidente un plan coordinado de inversiones públicas.

Cabe señalar que la importancia de la Comisión fue la de poner en orden a las inversiones públicas, alentarlas o restringirlas cuando se necesitaba. Otro de los logros de esta Comisión fue el de coordinar y mejorar la distribución.

Durante el período 1952-1958, la situación económica del país aceleró la búsqueda de técnicas modernas para incrementar la productividad nacional, de ahí que la Administración insistiera en revisar y vincular sus objetivos en las inversiones públicas, así una vez más, se hizo latente la necesidad de una efectiva coordinación entre las tres instancias del Gobierno, local, federal y municipal.

Con base a los resultados obtenidos por la Comisión de Inversiones, el Lic. Adolfo López Mateos quiso institucionalizar la misma y elevarla a categoría de Secretaría de Estado, de tal manera que el 23 de diciembre de 1958, se creó la Secretaría de la Presidencia que implicaba una nueva estrategia en la Administración Pública Federal en materia de Planeación.

En la Ley de 1958, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, cambió su denominación a Secretaría del Patrimonio Nacional; con facultades de control y vigilancia financiera y administrativa de la operación que

los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas manejaran, poseyeran o explotaran bienes y recursos naturales de la Nación o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal poseyera acciones o intereses patrimoniales y que no estuvieran expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado.

La Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República, quedó incorporada a la nueva Secretaría, reducida a Dirección de Inversiones Públicas.

Esta nueva Secretaría se integró con las siguientes Direcciones: Dirección de Inversiones Públicas, Dirección de Planeación, de Vigilancia, Inversiones y Subsidios, Legislación y Dirección de Asuntos Administrativos.

La Secretaría de la Presidencia tenía las siguientes facultades :

1. Estudiar y dar forma a los Acuerdos Presidenciales para su debida ejecución.
2. Recabar los datos para elaborar el Plan General del gasto público o inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fijara el Presidente de la República.
3. Planear obras y aprovechamiento de las mismas.
4. Proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que señalara el Ejecutivo Federal.
5. Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública.
6. Estudiar las modificaciones que debieran hacerse a la Administración Pública.
7. Planear y vigilar la inversión Pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Con referencia a las facultades asignadas a la Secretaría de la Presidencia, ésta se convirtió en un órgano político-ejecutivo, que junto con el Ejecutivo Federal, llevaría a cabo la tarea en materia de planeación para el desarrollo nacional. Es importante señalar que, durante tres sexenios, la Secretaría de la Presidencia compartió con la de Hacienda y Crédito Público y de Patrimonio Nacional, funciones de planificación, presupuestación, control y vigilancia, constituyendo así el llamado Triángulo de la Eficiencia.⁴⁷

Como resultado del Triángulo de la Eficiencia, se expidieron diversos Acuerdos, a efecto de precisar las facultades de la Secretaría de la Presidencia; los Acuerdos fueron los siguientes :

1. Acuerdo publicado el 30 de junio de 1959, que ordenaba a las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la elaboración de un Programa de Inversiones para el periodo 1960-1964.

2. En este Acuerdo aparecieron nuevas funciones como la de redistribución del ingreso, la atención preferente a las partes menos desarrolladas del Territorio Nacional y a la sustitución de importaciones. En este Acuerdo se ordenó también que todas las dependencias del Estado proporcionaran a la Secretaría de la Presidencia, la información sobre sus planes de inversión, a efecto de que elaboraran con base en esa información, un programa coordinado de inversiones del sector público. En ese mismo año aparecieron disposiciones tendientes a sancionar a aquellas dependencias que no enviaran correctamente la información solicitada, además de que se les prohibió la búsqueda de créditos al exterior.

Para tales efectos, la Secretaría de Hacienda no entregaría los fondos federales a aquellos Organismos que no hubieran presentado sus planes y en su caso, aunque

⁴⁷ Op. Cit. p.43

los hubieran presentado, éstos no fueran aprobados por la Secretaría de la Presidencia, asimismo, se dotó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la facultad para que ordenara al Banco Central, el congelamiento de créditos para inversiones no aprobadas por la Presidencia, así como también se ordenó al Banco Nacional de Comercio Exterior, la negación de permisos de importación a aquellos Organismos a los cuales no les fuera aprobada la inversión por la Presidencia.

Básicamente, el problema fundamental de la Secretaría de la Presidencia fue, por un lado, la limitación que tenía con las facultades que le habían sido atribuidas y, por el otro lado, la debilidad que tenía la Dirección de Planeación, ya que la misma era aún más débil que la propia Comisión de Inversiones y cuya falta de autoridad dejó que la planeación de inversiones públicas quedara en manos de los organismos interesados, y aún más, por la falta de disposiciones para que la nueva Secretaría se encargara de la planeación a largo plazo, como era lo deseado; sin embargo, la importancia de la Secretaría de la Presidencia fue en aumento, llegando a constituirse en el ejecutivo del Poder Ejecutivo, así como de gran influencia en la política ya que convertía a sus Titulares en pre-candidatos presidenciales.

También se dictó un Acuerdo el 7 de julio de 1961, en el que se estableció la Comisión Intersecretarial, para la formulación de Planes Económicos y Sociales a corto y largo plazo; dicha Comisión estaba integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Básicamente, este plan tenía por objeto formular planes nacionales y definir el gasto y la inversión adecuada a las necesidades sociales, el resultado del ejercicio de esta Comisión fue la creación del Plan de Acción Inmediata para el período (1962-1964), el cual constituyó el primer intento del Gobierno Federal de elaborar un programa nacional de inversiones, mismo que accedió al deseo de diversos créditos

extranjeros bajo el auspicio de la Alianza para el Progreso (pacto económico elaborado por los Presidentes de América, para lograr un desarrollo económico ya que cada país tenía que elaborar un plan para recibir ayuda de los Estados Unidos; mismo que fue utilizado como medio para recibir dinero).

Sin embargo, a pesar de que este Plan abarcaba al Sector Privado, no se planeó la inversión de este Sector en las áreas prioritarias en aquella época y, en consecuencia, la participación del Sector Privado fue casi nula.

Las causas por las cuales fracasó este Plan, fueron las siguientes :

1. Como consecuencia de la crisis cubana, los inversionistas mexicanos y extranjeros sacaron o disminuyeron su inversión en el País.
2. No se justificaron los niveles de inversión de acuerdo con un modelo macroeconómico coherente.
3. No se previó reforma administrativa alguna para su ejecución.
4. No se establecieron medidas concretas de políticas económicas
5. Y lo peor del caso, fue que este Plan se mantuvo en secreto y en consecuencia, su difusión en el Sector Privado fue nula.

Al tomar el poder Gustavo Díaz Ordaz, la Secretaría de la Presidencia fue reformada y se le aumentaron las siguientes Direcciones :

- Dirección General de Planeación Regional y Sectorial.
- Dirección General del Gasto Público.
- Dirección Jurídica Consultiva.

El 23 de junio de 1965, se expidió un Acuerdo por el que se solicitaba a las Secretarías, Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados y

Empresas de Participación Estatal, que enviaran nuevamente a la Secretaría de la Presidencia, con las respectivas modificaciones sus programas de Inversiones, para que de acuerdo con las nuevas facultades de la Secretaría de la Presidencia se elaborara un Plan de Desarrollo que se denominaría "Programa de Desarrollo Económico y Social", para el período 1966-1970, en el cual la Reforma Administrativa estaría aparejada con el plan de desarrollo.

Asimismo, se creó otra comisión intersecretarial, integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Presidencia y Patrimonio Nacional ; a esta Comisión se le dió la tarea de formular el programa de desarrollo. En ese mismo año se creó la Comisión de Administración Pública, la cual se insertó a la Secretaría de la Presidencia y cuyo fin era estudiar la reforma administrativa, su promoción y coordinación para el cumplimiento del programa mencionado.

La coyuntura económica y política trajo como resultado que la Comisión Intersecretarial abandonase la elaboración del "Programa de Desarrollo Económico y Social ", por lo que la Comisión de Administración Pública, orientó sus tareas de reforma administrativa a la institucionalización de los sistemas y mecanismos de programación de la Administración Pública Federal.⁴⁸

Durante el periodo 1965- 1966, la Comisión Intersecretarial elaboró un plan el cual adoleció de los mismos errores del plan anterior, los cuales fueron los siguientes :

1. El Plan tuvo poca difusión.
2. No se llegó a formalizar el plan de desarrollo.
3. La alteración de las prioridades gubernamentales a fines de 1968.

48 Op. Cit. p.45

El abandono de la elaboración de este plan respondió básicamente, a la intención de la Comisión de procurar que no se perdiera de vista la reforma administrativa permanente del Gobierno Federal.

El 4 de enero de 1966, se publica en el Diario Oficial, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y el Reglamento de ésta, se creó el 2 de febrero de 1967.

En ese mismo año se expidió la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. En el Artículo 5º de esta Ley, se estableció lo siguiente :

"La Secretaría de Patrimonio Nacional tendría funciones de control y vigilancia en la operación de los organismos y empresas, por medio de auditoría permanente y de inspección técnica, a efecto de informarse de su marcha administrativa, así como también procuraría su eficiente funcionamiento económico y correcta operación y verificar el cumplimiento de las disposiciones que dictará la Secretaría de la Presidencia que en materia de vigilancia de las inversiones y con las normas que para el ejercicio de su presupuesto señalare la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ".

Durante el período de 1966 a 1971, la Comisión de Administración Pública elaboró un informe sobre la reforma de la Administración Pública en México, en el que se señalaron los siguientes aspectos:

1. Desorganización Legal. Se requiere de una depuración, selección, actualización y codificación de las normas legales y administrativas.

2. Falta de Reglamentos. En algunas Dependencias se carece de reglamentos y en las que los hay, algunos son obsoletos o pretenden abarcarlo todo.

3. Duplicidad de Funciones. Se vive en una situación de duplicación, de ahí que se vea la posibilidad de establecer sistemas de coordinación y responsabilidad apropiadas.

4. Desorden en la Información. Las fuentes de Información (estadística, censo, catastro, etc.) están diseminadas y sin sistemas de coordinación eficientes ni criterios comunes de obtención de la Información.

5. Falta de normatividad en la obra pública. Las funciones de construcción y conservación de obras, están dispersas y no hay normas generales de aplicación.

6. Carencias en lo relativo a bienes patrimoniales. No existe coordinación y control de las funciones relacionadas con la posesión administrativa y vigilancia de los bienes de propiedad de la Nación, por falta de catastro o inventario.

7. Imprecisión de funciones. O no se ejercen las que se tienen atribuidas o sin tenerlas se ejecutan.

Con base a estos resultados, el entonces Presidente de la República indicó que: "La Planeación del desarrollo exigía rigurosas reformas a la administración, admitiendo que se trataba de una acción renovadora de largo alcance que requería años tanto para su preparación como para su ejecución".⁴⁹

El 31 de diciembre de 1970, se expidió la tercera Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Esta fue de gran importancia, ya que sólo exceptuaba de la vigilancia y control a las Instituciones de Seguros y a las Instituciones Culturales;

⁴⁹ DIAZ ORDAZ, Gustavo. Discurso sobre los resultados de la Comisión de Administración Pública. 1967.

lo cual corregía una deficiencia de la Ley anterior, pues habían disminuido las entidades sujetas a control por la SEPANAL y, por primera vez, se incluyó el control de las empresas de participación minoritaria.

El 18 de enero de 1971, se publicó un Acuerdo por medio del cual se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público, en el que se ordenó la creación de organizaciones internas y unidades de organización y métodos en las Instituciones de la Administración Pública Federal.

En dicho acuerdo, se estableció también que fuera la Secretaría de la Presidencia, la encargada de la promoción y coordinación de los trabajos de reforma administrativa y de hacer compatibles sus objetivos, proponer normas, sistemas y procedimientos para armonizar la actividad de cada Institución con la Administración Pública, a la cual se le atribuyó la tarea de realizar la evaluación de la Reforma Administrativa, elaborar los diagnósticos respectivos y emitir dictámenes teóricos en los casos de creación, modificación o designación de ciertas instituciones.

En marzo de ese mismo año, se amplió el Acuerdo anterior en el cual se establecieron las Unidades de Programación en cada una de las entidades de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a fin de que tales organismos contaran con servicios técnicos que les permitieran realizar y cuantificar sus objetivos, así como la programación del empleo adecuado de los recursos con que contaran.

En este Acuerdo, se facultaba a la Secretaría de la Presidencia para recabar los datos necesarios para la elaboración del Plan General del Gasto Público de Inversiones del Poder Ejecutivo. Por otra parte se estableció la Comisión

Coordinadora y de Control del Gasto Público, con funciones de vigilancia y vinculación de la inversión estatal: sin embargo, debido a las dificultades que se presentaron para efectuar sus trabajos, éstos se suspendieron y se reanudaron en 1974.

En 1971 se crearon los Comités Promotores de Desarrollo Socio-Económico, con el objeto de unificar los planteamientos sobre planeación entre las entidades federativas y el Ejecutivo Federal. En 1974 se creó la Comisión del Control del Gasto Público, integrada por las Secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y Patrimonio Nacional, así como por especialistas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Fondo de Cultura Económica y la Comisión Económica de América Latina. Esta comisión pretendía la coordinación de las Secretarías que integraban el Triángulo de la Eficiencia, por medio de un control estricto de las asignaciones del gasto presupuestal, así como el seguimiento y la evaluación de los objetivos alcanzados y vinculados al presupuesto correspondiente. Asimismo, se pretendía que dicha comisión efectuara una evaluación permanente de todos los programas de gasto y que en su caso, emitieran opiniones sobre los mismos, ya que lo que se intentaba con esta Comisión era complementar los proyectos de gasto público con el desenvolvimiento del sistema de presupuestos por programa, con la cual se podría llegar a reconocer y, aún más, evaluar en tiempo, los resultados del gasto.

En 1974 esta Comisión llevó a cabo un anteproyecto de lineamientos para el "Programa de Desarrollo Económico y Social" (1974-1980), programa que nunca fue puesto en práctica; sin embargo, en él se establecieron metas cuantificables y claves que permitieran propiciar la verificación de su cumplimiento. Por otro lado, se crearon Comisiones Secretariales de Programación, siendo éstas las siguientes:

1. Comisión Nacional de la Industria Azucarera.
2. Comisión de Energéticos.

3. Comisión coordinadora de Política Industrial del Sector Público
4. Comisión Mixta de la Industria del Algodón

Todas bajo la coordinación de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

En 1975, creada la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público y con base a los resultados de los trabajos, sobre el control presupuestal, se le asignó la tarea de contribuir al Primer Presupuesto de Egresos con orientación programática.

Durante el período presidencial de 1971 a 1976, se publicaron otros documentos, la Ley de Inspección de Adquisiciones en 1972 y el Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa, en mayo de 1974.

En 1975, por Decreto, se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y se expide el Acuerdo por el cual los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, deberían rendir bimestralmente su informe de actividades.

En ese mismo año, 1975, el Partido Revolucionario Institucional elaboró el Plan Básico de Gobierno para el período 1976-1982, el cual había aceptado el Lic. José López Portillo, como base de su campaña.

Los objetivos de este Plan eran los siguientes :

1. Lograr un desarrollo integral, político, económico, social y cultural.
2. Consolidar la Independencia nacional, mediante la política interna y externa.
3. Luchar por obtener el empleo productivo y remunerado para todos los mexicanos.

4. Obtener mayores ingresos reales, para la población ya ocupada.
5. Instrumentar una política de bienestar completa, sustentada en el derecho del trabajo.

En ese mismo plan se reconoció que se trataba de una declaración política y no de un plan de gobierno en sentido estricto; sin embargo, este plan corrió la misma suerte que sus antecesores.

En materia de planeación, José López Portillo indicó lo siguiente :

"La Planeación es un imperativo en los países que como el nuestro, tiene pocos recursos. Los problemas de planeación son, fundamentalmente, de coordinación, la coordinación supone un orden y el orden sólo se puede dar en el programa, un programa donde deben de ordenarse en el tiempo y en el espacio, las acciones de los responsables y la aplicación de los recursos pertinentes, en función de metas y estrategias."⁵⁰

En su discurso de toma de protesta en 1976, José López Portillo, se refirió a los elementos decisivos del programa de planeación durante su período, al definir que en un esfuerzo de congruencia y afinidad de las acciones de cada sector serían obligatorias para los órganos de la Federación, centrales y paraestatales, acordados con los Estados Soberanos y Municipios Libres, y convenidos e inducidos respecto de la iniciativa privada y social, con respeto absoluto a sus derechos, para asumir libremente el compromiso del pacto social.⁵¹

En este sexenio fueron cuatro las vertientes de la Planeación:

1. Vertiente obligatoria para el Sector Público.
2. Vertiente de coordinación con las Entidades Federales, con respecto a su

⁵⁰ Pensamiento vivo de José López Portillo, Comisión Nacional Editora. PRI, México.1976.

⁵¹ Discurso de Protesta de Ley como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. 1o. de diciembre de 1976. José López Portillo.

soberanía, con el objeto de realizar la Planeación del desarrollo regional por medio de convenios, comités y programas.

3. Vertiente inductiva.
4. Vertiente de concertación establecida para los sectores privado y social.

Con base en ellas, la planeación quedó concebida a niveles global, regional, sectorial e institucional.

A principios del nuevo Gobierno (1976), se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976 en el Diario Oficial de la Federación.

Desde la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado a la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, habían transcurrido dieciocho años, durante los cuales la Administración Pública se había caracterizado por su crecimiento desorganizado y desorientado, aunado a la duplicidad de funciones de diversos órganos y de diferentes empresas estatales y organismos descentralizados.

La reorganización por sectores de la administración de las empresas estatales consistió en que las Secretarías llamadas "cabeza de sector", tendrían la misión de coordinar las acciones del sector paraestatal, con el objeto de evitar los desperdicios y contraindicaciones preponderantes de regímenes anteriores. Asimismo, las cabezas de sector se encargarían de llevar a cabo la planeación y la conducción de la política económica del Gobierno en curso, con base a las restricciones y prioridades que el país y el campo económico lo exigiera.

Los cambios que presentó esta nueva Ley en la estructura Administrativa fueron los siguientes:

1. La Secretaría de Agricultura se unió a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, con el objeto de evitar las interferencias que entre ellas se producían, creándose en la Secretaría de Agricultura una Subsecretaría de Recursos Hidráulicos.

2. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le retiró de su ámbito de competencia la determinación, asignación y vigilancia del Gasto Público, funciones incorporadas a la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto. Perdió también el control sobre los fideicomisos dedicados a la producción y a los servicios no financieros.

3. A la Secretaría de Comercio se le quitó de la esfera de su competencia, el control sobre la industria, facultad que se incorporó a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, asimismo, se le facultó para la determinación de aranceles y los subsidios a la exportación y, de igual manera, para encargarse del Comercio Exterior que antes le pertenecía a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

4. Se desincorporaron funciones a la Secretaría de Marina en materia de comunicaciones civiles por mar, atribución que se incorpora a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

5. Se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a la cual se le atribuyó la facultad de desarrollar nuevas ciudades, nuevos poblados y garantizar los servicios elementales. Estas funciones pertenecían a la Secretaría de Recursos Hidráulicos y a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

6. La Secretaría de Gobernación se encargaba de la Radiodifusión, cinematografía y televisión; facultad que antes compartía con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

7. Se creó el Departamento de Pesca, al cual se le atribuyeron facultades para la explotación, comercialización y fomento de la actividad pesquera, funciones que antes correspondían a la Secretaría de Industria y Comercio y a la Secretaría de la Reforma Agraria.

8. Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyo antecedente fue la Secretaría de la Presidencia y aún más la Comisión de Inversiones, a la cual se le atribuyó la tarea de elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, así como la de programar su financiamiento y de evaluar los resultados de su gestión. Igualmente se le atribuyeron facultades de preparar la cuenta pública, incorporando una información más integral y oportuna que permitiera ejercer de una manera más completa la revisión realizada por el Congreso de la Unión.

A efecto de que esta Secretaría contara con la información económica y social sólida y oportuna, se ubicó en ella el Sistema Nacional de Estadística, que antes controlaba la Secretaría de Industria y Comercio.

9. Se creó la Secretaría de la Reforma Agraria, cuyo antecedente fue el Departamento Agrario y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

10. El Departamento de Turismo se convirtió en Secretaría de Turismo.

El 31 de diciembre de 1976, se publicaron varias Leyes de Interés :

1. Ley General de Deuda Pública.
2. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la cual dispuso que:

“. . . las actividades de programación, presupuestación, control y

evaluación del Gasto Público Federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones”.

De igual manera establece :

“ . . . cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público”.⁵²

Por su parte la Ley General de la Deuda Pública precisó la dependencia de las Entidades para dar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se solicitara, con el objeto de determinar sus necesidades de crédito.

El 3 de enero de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el cual se estableció que el Ejecutivo Federal contara con la unidad de coordinación general de estudios administrativos, ésto con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que estableció que para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública, y coordinar y evaluar su ejecución, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, contará con las unidades respectivas de estudio y apoyo técnico.⁵³

En julio de 1977, se publicó el Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en los antecedentes de este Manual se afirmó:

“Los procesos de planeación y programación de las acciones de la administración para afrontar y resolver los complejos económicos y sociales que caracterizan a la realidad nacional y a la situación

⁵² Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1976.

⁵³ Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos. Diario Oficial de la Federación. 3 de Enero de 1977.

económica mundial, constituyen un medio para lograr que aquella establezca prioridades, objetivos y metas.”

En dicho documento se enumeraron las bases legales, así como las atribuciones, estructura orgánica y funciones de las Secretarías.

En 1977 se establecieron los Convenios Unicos de Desarrollo, cuyos objetivos se engloban dentro de la planeación.

Es importante señalar que si bien los Convenios Unicos de Desarrollo planteaban objetivos coherentes con la planeación, éstos tendían a centralizar la misma. Con base en ella surgieron los llamados Comités Estatales de Planeación para el desarrollo, que plantearon la necesidad de una planeación regional, con el objeto de lograr el desarrollo global sustentado en este sexenio.

En 1977, se publicó el Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, realizarían los actos que legal y administrativamente procederían para establecer un sistema de orientación, información y quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público planteara entre ella y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se le prestaran.

También se publicó el Acuerdo por el cual las Entidades de la Administración Pública Federal, deberían remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto, los planes de inversión que se incluyeran en el anteproyecto de programas de presupuestos del siguiente ejercicio fiscal, de acuerdo con las normas hechas, montos y plazos establecidos, además se dispuso que la Secretaría de Programación y Presupuesto, evaluara los programas de inversión, estableciendo prioridades según su monto e importancia en la economía.

El 21 de octubre de 1977, se constituyó la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, cuyo objetivo era la evaluación integral y permanente de cada uno de los sectores de la población y de los diversos factores de la economía.

En enero de 1978 se otorgaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto, las funciones para dictar las medidas necesarias para coordinar las tareas de informática que desarrollaban las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a efecto de que dicha dependencia contara con la información necesaria para alcanzar niveles de eficacia en el cumplimiento de sus atribuciones.

En Abril de 1979, se publicó un Acuerdo por el cual las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, debían adecuar sus planes, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, pero gravado y participativo de reforma administrativa. En dicho Acuerdo se afirmó que el eje sobre el cual se apoyan los trabajos de reforma administrativa, está formado por el proceso de información, programación, presupuestación y evaluación de las actividades gubernamentales, por lo que los esfuerzos de modernización y mejoramiento administrativo, deberán orientarse básicamente a la atención de las prioridades nacionales en cada Dependencia, Sector o Entidad del marco que, para tal efecto se defina.

El 17 de abril de 1980, se expidió el Decreto por el cual se aprueba el Plan Global de Desarrollo, para el período 1980-1982.

En este Decreto, se atribuyó a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la función de evaluar periódicamente la ejecución del plan, con el fin de determinar y operar los ajustes y correcciones necesarias, en función de las metas establecidas. Para estos efectos, debía recabar las observaciones y propuestas que formularan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como los

Gobiernos de los Estados y las representaciones de los sectores social y privado.⁵⁴

En cumplimiento de esta obligación, la Secretaría de Programación y Presupuesto, elaboró el primer Informe de avance de la ejecución del Plan Global de Desarrollo, publicado el 12 de mayo de 1981.

El Plan Global de Desarrollo se formaba por tres partes : Político, Económico y Social. Perseguía cuatro objetivos fundamentales:

1. Fortalecer y reafirmar la Independencia de México como Nación democrática, justa y libre en lo económico, político y social.
2. Proveer a la población de empleo y mínimo de bienes, atendiendo prioritariamente las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
3. Promover su crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
4. Manejar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Es importante señalar, que antes de la promulgación del Plan Global de Desarrollo, se expidieron los siguientes planes :

1. Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
2. Plan Nacional de Desarrollo Industrial.
3. Plan Nacional de Desarrollo Pesquero
4. Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal.
5. Plan de Desarrollo urbano del D.F.
6. Plan Nacional de Turismo.

⁵⁴ Artículo 6º del Decreto por el cual se aprueba el Plan Global de Desarrollo de 1980-1983. Diario Oficial de la Federación. 17 de abril de 1980.

7. Plan Nacional de Educación Superior.
8. Plan Nacional de Zonas reprimidas.
9. Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial.
10. Programa de Reforma Administrativa.
11. Programa Nacional de Ciencia y Tecnología.
12. Programa de energía.
13. Plan del Sector Comercio (1980-1982).

3.5. EL SISTEMA DE PLANEACION DEMOCRATICA DEL DESARROLLO SOCIAL A PARTIR DE 1982.

3.5.1. ANTECEDENTES .

Antes de las reformas constitucionales a los Artículos 25, 26, 27 y 28, la problemática jurídica de la planeación se sustentaba en dos tesis, siendo las siguientes :

1. Aquella que señalaba que la planeación se justificaba, plenamente, con el marco Constitucional establecido y que no era necesario reformar la Constitución para llevarla a cabo.

Las bases jurídicas de la planeación las constituían los Artículos 73, fracción XXX y 89 fracción I.

El primero facultaba al Congreso para que legislara en forma absoluta y general y, en consecuencia, esta facultad abarcaría a la planeación, es decir, que si bien, no se facultaba expresamente al Congreso para legislar en materia de planeación éste podía expedir una Ley sobre planeación. Asimismo, con base en el Artículo 89, Fracción I, el Ejecutivo podía elaborar a través de un Decreto un plan

concreto de desarrollo, con el objeto de sistematizar su actividad por medio de esta facultad reglamentaria.

Este fue el fundamento Constitucional del Plan Global de Desarrollo que elaboró José López Portillo y la base de este plan, se encontraba en distintas disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como lo era la facultad que tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto para elaborar planes de desarrollo económico y social.

Bajo esta óptica José López Portillo no vió la necesidad de reformar la Constitución, pues se consideró que la planeación encontraba su fundamento constitucional en los preceptos ya mencionados.

2. La segunda tesis del problema jurídico de la planeación, señalaba que, era necesario reformar la Constitución para hacer posible la planeación de nuestro país, ya que nuestra Carta Magna no señalaba en ninguna parte la palabra planeación, a excepción del Artículo 27, párrafo tercero, reformado en 1975, para dar cabida a lo referente a asentamientos humanos y desarrollo urbano; ya que en este párrafo se menciona la palabra planeación, respecto de los asentamientos humanos, pero si la Constitución no prevé el desarrollo económico, no es posible invocar la existencia de una norma que fundamente una política general. En consecuencia, si no se reforma la Constitución, la planeación que se lleve a cabo será pobre e incompleta, o bien, si la planeación fuera adecuada ésta iría siempre en desacuerdo con la Constitución.

Esta tesis sostuvo la necesidad de reformar los Artículos 5º, 27 y 73. Al Artículo 5º, en tanto limita la actividad de los particulares, cuando contravenga el beneficio general, situación ya prevista en el Artículo 28 y por lo cual, la Constitución resultaba reiterativa.

Al Artículo 27 a efecto de que las limitaciones fijadas a los particulares se sujetaren a un plan de desarrollo, el Artículo 73 con el fin de que se dotare al Congreso de la Unión de la facultad expresa de legislar en materia de planeación. Con lo anterior se permitiría entender mejor a la planeación en términos generales, y hacer más clara y precisa la actividad estatal.

Antes de la campaña de Miguel de la Madrid, el Partido Revolucionario Institucional, elaboró un plan para el período 1982-1988 en él, básicamente se toman como objetivos algunos puntos señalados en el Plan Global de Desarrollo; sin embargo, el candidato lo descartó y elaboró uno nuevo. Este plan fue la base para la creación de las Comisiones del Plan para la consulta popular, cuya finalidad fue la de saber y conocer los problemas más importantes del país. En estos foros de Consulta se contó con la participación social, tanto de personas interesadas en general, como de profesionales y especialistas que discutieron y analizaron los problemas expuestos.

3.5.2. BASES JURIDICAS.

Los resultados obtenidos sirvieron para integrar el actual Plan Nacional de Desarrollo y el mecanismo sentó las bases inmediatas de la planeación democrática, cuyo rango constitucional quedó establecido en el Artículo 26, del cual destacan los aspectos siguientes :

1. El carácter democrático de la planeación es, en la medida que en ella participaran todos los sectores sociales, con el fin de incorporar a los planes y programas de desarrollo, las aspiraciones y demandas de la sociedad.
2. El carácter obligatorio para la Administración Pública Federal del Plan Nacional de Desarrollo.

3. La facultad del Ejecutivo para establecer los procedimientos necesarios para la participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

4. La determinación de que la Ley fijara los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Presidente de la República coordine mediante Convenios con las Entidades del Gobierno Federal e induzca y concierte con los particulares, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

5. La intervención del Congreso de la Unión en el sistema de Planeación Democrática, en los términos que señale la Ley, conforme a lo cual el Artículo 5° de la Ley de Planeación establece que el Congreso está facultado solamente para señalar las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación del propio plan. Por otra parte el Artículo 73, Fracciones XXIX D y E, faculta al Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social, para la programación, promoción y ejecución de acciones del orden económico, sobre abasto y producción de bienes y servicios básicos.

La Ley de Planeación Reglamentaria del Artículo 26, a la cual nos referimos, fue promulgada el 5 de enero de 1983 y tiene por objeto encauzar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo; establece bases para que el Ejecutivo Federal, responsable de conducir la planeación nacional, coordine sus actividades en este sentido, con las entidades federativas.

La Ley señala con precisión y claridad las atribuciones que corresponden en estas materias a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro del Sistema de Planeación, quedando éstas obligadas a elaborar sus

programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Para evitar la dispersión de objetivos y acciones que resulten de planes y programas elaborados en forma aislada, la ley dispone que se ordenen jerárquicamente los documentos de planeación en torno a un solo plan nacional, que aporte el marco general para la integración de todos los programas de desarrollo. Asimismo, establece las bases para incorporar la participación y la consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y sus programas.⁵⁵

En la Ley de Planeación se define a la planeación nacional como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempo de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados, conforme a los siguientes principios que le dan base :⁵⁶

1. Fortalecer la Soberanía, la Independencia y las Autodeterminaciones nacionales en lo político, económico y cultural.
2. Preservar y perfeccionar el régimen democrático, republicano, federal

⁵⁵ Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación. 5 de enero de 1983.

⁵⁶ Ley de Planeación. Artículo 3°.

y representativo que establece la Constitución, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

3. La igualdad de los derechos para lograr una sociedad igualitaria.
4. El respeto irrestricto hacia las garantías individuales, de las libertades y los derechos sociales y políticos.
5. Fortalecer el pacto federal o del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país y promover la descentralización de la vida nacional.
6. El equilibrio de los factores de la producción, para lograr un marco de estabilidad económica y social.

El Artículo 21 de esta Ley, establece que el Plan Nacional de Desarrollo, deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses, a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República y su vigencia será de seis años. El Plan contendrá los objetivos nacionales, las prioridades de desarrollo integral del país, así como las previsiones sobre los recursos que se asignarán para esos fines, determinará los instrumentos y los responsables de su ejecución y establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional. La ley establece cuatro tipos de programas: sectoriales, institucionales, regionales y especiales.⁵⁷

Para la ejecución del Plan y los Programas mencionados, se establece que las entidades y dependencias elaboren programas anuales, en los cuales incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes, cuya

⁵⁷ Ley de Planeación. Artículo 2°.

vigencia será del año en que se realice.

Una vez aprobado el plan y los programas, será obligatorio para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de su competencia, siendo extensiva esta obligación para las entidades paraestatales.

Son responsables de la planeación nacional de desarrollo, el Ejecutivo Federal, con la participación de los grupos sociales, según las características siguientes :

1. Los sectores privado y social serán órganos de consulta permanente y participarán a través de foros de consulta popular a que se convoquen y con la participación de los diputados y senadores al Congreso de la Unión.
2. La Administración Pública Estatal y Municipal participará con la Administración Pública Federal, mediante Convenios de Coordinación.

Según la Ley, al Presidente le corresponden las siguientes facultades y responsabilidades :⁵⁸

1. Conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación de los grupos sociales.
2. Remitir el plan respectivo al Congreso de la Unión, para su examen respectivo.
3. Mencionar expresamente las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, así como informar cada año de las acciones y resultados de la ejecución del plan y

⁵⁸ Ley de Planeación. Artículos 21 y 22.

los programas.

4. Enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de Leyes de Ingresos y los proyectos de presupuestos y egresos, informando el contenido de ellos y su vinculación con los programas anuales.
5. En caso de duda sobre la interpretación de esta Ley, el Ejecutivo resolverá por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Deberá tomarse en cuenta lo señalado en el Capítulo I, en relación a la modificación que sufrió esta Secretaría, cuyas funciones quedan conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público páginas 27 y 28).
6. El establecimiento de Comisiones Intersecretariales para la atención de las actividades de la planeación nacional que deban realizar conjuntamente varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Son responsabilidades de los Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública :

1. Dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión, del estado que guardan sus respectivas ramas, informando del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijadas en la planeación nacional, explicando en su caso, las desviaciones ocurridas y las medidas adoptadas para su resolución y corrección , así como acudir a las Cámaras cuando se discuta una Ley de su competencia, señalando la relación que hubiere entre el proyecto o negocio correspondiente y los objetivos de la planeación nacional.

2. Las Dependencias de la Administración Pública centralizada deberán

planear y conducir sus actividades con base a los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

3. Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública deberán formar parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de las unidades administrativas que tenga asignadas las funciones de planeación, dentro de sus propias entidades y dependencias.

4. También establece como facultad potestativa, el que las Entidades de la administración Pública Paraestatal, se integren a las Comisiones Intersecretariales, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Las funciones de la Administración Pública que contravengan las disposiciones de esta Ley, así como la de los planes y programas, se les apercibirá o amonestará y, con base en la gravedad de la falta, se les suspenderá o removerá de su cargo.

Asimismo, en esta Ley se establece que será competente para conocer las controversias que surjan con motivo de los Convenios realizados por el Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia, con base en el Artículo 105 Constitucional.

3.5.3. NIVELES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION ECONOMICA.

Los niveles del Sistema Nacional de Planeación Económica son los siguientes :

1. Global.
2. Sectorial.
3. Institucional.

1. La Planeación Global es la que se encarga de orientar y dar congruencia

al proceso de planeación que se realiza en el país, en este contexto se integra el Plan Nacional de Desarrollo.

2. El Sistema Nacional de Planeación en el nivel Sectorial, se integra por las Dependencias del Ejecutivo Federal, que tengan bajo su responsabilidad la coordinación de los asuntos del sector a su cargo. Las funciones de la planeación sectorial consisten en expresar en su ámbito de competencia, los objetivos nacionales definidos en la Planeación Global, además esta planeación establece los objetivos y prioridades propios del sector y proporciona un marco para la planeación de las entidades coordinadas, en este nivel se elaboran los programas sectoriales de mediano plazo.

3. La Planeación Institucional está integrada por las Entidades de la Administración Pública Paraestatal. Corresponde al Ejecutivo Federal determinar por Decreto, las entidades que deban elaborar programas de mediano plazo, pero todas las entidades paraestatales participarán en el Sistema de Planeación a través de programas anuales elaborados por ellos.⁵⁹

3.5.4 ETAPAS DE LA PLANEACION.

Las etapas de la Planeación son las siguientes :

1. Formulación. Que consiste en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano y largo plazo.

2. Instrumentación. Que consiste en la elaboración de programas mediante manuales, en los cuales los objetivos de mediano y largo plazo se expresan en términos de metas específicas, precisando los instrumentos y acciones que se

⁵⁹ Proyecto de Iniciativa Presidencial. Palacio Nacional. 10 de diciembre de 1982.

necesiten para ponerse en práctica en cada ejercicio y los recursos indispensables para cada acción.

Dentro de esta etapa hay cuatro vertientes :

- a) Vertiente de obligación, la cual se aplica a la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.
 - b) Vertiente de inducción, misma que radica en el establecimiento de instrumentos de política económica y social para el cumplimiento de la planeación.
 - c) Vertiente de concertación, se encuentra integrada por las acciones acordadas a realizar, conjuntamente, por el Sector Público y los particulares.
 - d) Vertiente de coordinación, referida a las acciones de planeación que realice la Federación con los Gobiernos Estatales y Municipales.
3. Control. Que consiste en el análisis de la ejecución del Plan y los Programas. En esta etapa se elabora el Documento de Reportes que contiene la elaboración y ejecución del Plan Nacional de desarrollo y los programas.
4. Evaluación. Que comprende la valoración y cuantificación de los resultados del plan y de los programas, así como la evaluación del fundamento del Sistema Nacional de Planeación.⁶⁰

60 Op. Cit. p. 66

3.5.5. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

El Plan Nacional de Desarrollo para 1983-1988, se integró en tres niveles:

1. Global. A través de los foros nacionales de consulta popular para la planeación democrática.
2. Sectorial. Se integró a través de las aportaciones de las Dependencias del Ejecutivo Federal, con referencia a los asuntos de su Sector.
3. Institucional. A través de la participación de la consulta popular de las entidades federativas y municipios.

3.5.5.1. Estructura del Plan Nacional de Desarrollo.

Este Plan se encuentra estructurado en tres apartados :

- I. Principios políticos, diagnósticos, propósitos, objetivos y estrategia.
- II. Instrumentación de la estrategia.
- III. Participación de la Sociedad en la ejecución del plan . . .⁶¹

3.5.5.2. Propósitos Fundamentales del Plan.

a) Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que, bajo los principios del Estado y el Derecho, garanticen libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia, así como las condiciones de justicia social...⁶²

61 Op. Cit. p. 57

62 Op.Cit.p.58

3.5.5.3. Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

- a) Fortalecer y conservar las instituciones democráticas.
- b) Vencer la crisis.
- c) Recuperar la capacidad de crecimiento.
- d) Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales...⁶³

3.5.6. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

En razón de la nueva estructura Constitucional y la Ley de Planeación, las facultades de la administración de la materia, quedan señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la siguiente manera :

1. Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base a las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezca el Ejecutivo Federal.

2. Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y las demás que sean necesarias en los términos que fije el Ejecutivo.

3. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, podrá celebrar Convenios de Coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales y con su participación en

63 Op.Cit.p.62

los casos con los Municipios, satisfaciendo las necesidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

4. Es facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que corresponde al Banco Central y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito. Así como también en materia de planeación, lo siguiente :

- a) Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente.
- b) Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que señale el Ejecutivo Federal.
- c) Coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.
- d) Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.
- e) Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

- f) Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

También en nuestro estudio, hemos analizado el empeño que el Gobierno Federal ha puesto en los diversos conceptos de Planeación y Planificación; diferencias entre ambas, evolución de las mismas, concluyendo con la Planeación Democrática. Preciado lo anterior, consideramos necesario culminar con el análisis de la Reestructuración del Sector Económico en la Administración Pública Central.

CAPITULO IV

CAPITULO IV

LA REESTRUCTURACION DEL SECTOR ECONOMICO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL

4.1. REORDENACION DE LAS UNIDADES POLITICO ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ECONOMICA.

Con base en la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se señalan las atribuciones de las dependencias que participan en la actividad económica, conformándose de esta manera, el llamado Sector Económico; en consecuencia, en este Captulo analizaremos cada una de las dependencias competentes en la materia, a fin de precisar el estado actual del sector.

4.2. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Según el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a esta Secretaría, el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan correspondiente.
- II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública

federal.

- III. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- IV. Dirigir la política monetaria crediticia.
- V. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.
- VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende el Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.
- VIII. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito.
- IX. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no compete a otra Secretaría.
- X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal o bien, las bases para fijarlos,

escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda.

- XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
- XII. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación.
- XIII. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.
- XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.
- XV. Formular el programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.
- XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que regularla la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.

- XVIII. Formular la Cuenta anual de la Hacienda Pública Federal.
- XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- XX. Fijar los lineamiento que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del informe Presidencial e integrar dicha documentación.
- XXI. Establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, obras públicas y adquisiciones de bienes inmuebles de la administración pública federal.
- XXII. Dictaminar las modificaciones a la estructura orgánica básica de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.
- XXIV. (Derogada), y
- XXV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

4.3. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

De acuerdo a las Reformas publicadas en el Decreto de fecha 21 de febrero de 1992, en el cual desaparece la Secretaría en comento; estableciendo el mismo Decreto lo siguiente: "Las atribuciones que en otras leyes y en reglamentos se otorgan a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, se tendrán por conferidas a ésta última, las que ejercerá con base en lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.4. SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.

Bajo su actual denominación, esta Secretaría substituye a la desaparecida Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de conformidad a lo establecido en el Decreto publicado el 25 de mayo de 1992, el cual establece: "Que las atribuciones que en otras leyes y reglamentos se otorgan a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se entenderán hechas a la Secretaría de Desarrollo Social", las que se ejercerán con base en lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Conforme al artículo 32 del ordenamiento antes citado, le corresponden los siguientes asuntos:

- I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología.
- II. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.

- III. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.
- IV. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos locales; así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en las fracciones II y III que anteceden, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- V. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas en los términos de las fracciones anteriores.
- VI. Coordinar, concertar y ejecutar, programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial, a los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes a los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.
- VII. Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y

preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas.

- VIII. Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que agrupen a campesinos y grupos populares en áreas urbanas, a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como la asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.
- IX. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la administración pública federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los ejecutivos estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado.
- X. Prever a nivel nacional, las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.

- XI. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades del suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes a los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los diversos grupos sociales.
- XII. Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales y los sectores social y privado.
- XIII. Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social de Comercio y Fomento Industrial.
- XIV. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda y la protección al ambiente, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.
- XV. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo urbano y regional, el bienestar social y la protección y restauración del ambiente, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.
- XVI. Determinar y conducir la política inmobiliaria de la administración

pública federal; expedir normas técnicas, autorizar, y en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros, los edificios públicos que realice la Federación por sí o en cooperación de otros países, con los estados y municipios o con los particulares. Conservar y mantener los monumentos y obras del patrimonio cultural de la nación, con excepción de los encomendados a otras dependencias o entidades, atendiendo las disposiciones en materia de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

- XVII. Poseer, vigilar, conservar o administrar, los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias o entidades usufructuarias, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley y las plazas, paseos y parques públicos, cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal.
- XVIII. Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos o convenios relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes inmuebles federales, especialmente para fines de beneficio social.
- XIX. Ejercer la posesión y propiedad de la Federación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar y administrarlas en términos de ley.
- XX. Regular, y en su caso, representar al interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la administración pública federal centralizada y paraestatal; así

como determinar normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes.

- XXI. Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles federales y determinar las normas y procedimientos para realizarlo.
- XXII. Operar el registro público de la propiedad federal y elaborar y manejar el inventario general de los bienes inmuebles de la Federación.
- XXIII. Promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.
- XXIV. Formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y demás dependencias competentes.
- XXV. Establecer normas y criterios ecológicos para el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar la calidad del ambiente, con la participación que en caso corresponda a otras dependencias.
- XXVI. Determinar las normas y, en su caso, ejecutar las acciones que aseguren la conservación o restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad, en particular en situaciones de emergencia o contingencia ambiental, con la participación que corresponda a otras dependencias y a los gobiernos estatales y municipales.

- XXVII. Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, cuando no corresponda a otra dependencia, el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las leyes aplicables.
- XXVIII. Normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestre, marítimas, fluviales y lacustres, con el propósito de conservarlas y desarrollarlas, con la participación que corresponda a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca.
- XXIX. Establecer los criterios ecológicos y normas de carácter que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las dependencias competentes y con la participación de los gobiernos estatales y municipales; así como vigilar el cumplimiento de los criterios y normas mencionados cuando esta facultad no esté encomendada expresamente a otra dependencia.
- XXX. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación y promover la participación de las autoridades federales o locales en su administración y vigilancia.
- XXXI. Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, de acuerdo con la normatividad aplicable.

XXXII. Promover, fomentar y realizar investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo regional y urbano y ecología.

XXXIII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

4.5. SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

Conforme al Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponden los siguientes asuntos.

- I. Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la administración pública federal.
- II. Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios.
- III. Establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las dependencias competentes.
- IV. Fomentar el comercio exterior del país.
- V. Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior.

- VI. Estudiar y determinar mediante reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados.

- VII. Establecer la política de precios y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que refiere a artículos de consumo y uso popular y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal y definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías.

- VIII. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor.

- IX. Coordinar y dirigir el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población.

- X. Fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo.

- XI. Coordinar y dirigir con la colaboración de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca, el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y abastecimiento de los consumos básicos de la población.

- XII. Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil; así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de la tecnología.
- XIII. Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales.
- XIV. Promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales, de carácter regional o nacional.
- XV. Fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano.
- XVI. Impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios.
- XVII. Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial y comercial.
- XVIII. Organizar la distribución y consumo a fin de evitar el acaparamiento y que las intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los productos y servicios.
- XIX. Regular la producción industrial con exclusión de la que esté asignada a otras dependencias.
- XX. Asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas

industrias en el de las empresas que se dediquen a la exportación de manufacturas nacionales.

- XXI. Fomentar, regular y promover el desarrollo de la industria de transformación e intervenir en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución de gas.
- XXII. Fomentar, estimular y organizar la producción económica del artesano, de las artes populares y de las industrias familiares.
- XXIII. Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional.
- XXIV. Promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la industria pequeña y mediana y regular la organización de productores industriales.
- XXV. Promover y, en su caso, organizar la investigación técnico-industrial.
- XXVI. Registrar los precios de mercancías, arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios, que registrarán para el sector público; dictaminar los contratos o pedidos respectivos; autorizar las compras del sector público en el país de bienes de procedencia extranjera, así como, conjuntamente, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizar las bases de las convocatorias para realizar cursos internacionales.
- XXVII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

4.6. SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL.

Bajo la denominación de Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, corresponde a esta Dependencia, según el Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia.
- II. Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos de vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra dependencia.
- III. Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las leyes, para usar, aprovechar o explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra dependencia y con la cooperación, en su caso, de las Secretarías de Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- IV. Ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, respecto de los bienes concesionados, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia.

- V. Proyectar, realizar y mantener al corriente al inventario de los recursos no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de recursos que deban llevar otras dependencias.
- VI. Llevar el catastro petrolero y minero.
- VII. Regular la explotación de las salinas ubicadas en terrenos propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar.
- VIII. Regular la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear.
- IX. Promover y, en su caso, organizar la investigación técnico industrial en materia de energía, siderurgia, fertilizantes y recursos naturales no renovables.
- X. Regular y promover las industrias extractivas.
- XI. Impulsar el desarrollo de los energéticos, de la industria básica o estratégica y de la industria naviera.
- XII. Conducir, aprobar, coordinar y vigilar la actividad de las industrias paraestatales con exclusión de las que estén asignadas a otra dependencia; atendiendo a la política industrial establecida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- XIII. Formular y conducir la política de desarrollo de la industria de

fertilizantes, en coordinación de las dependencias correspondientes; así como aprobar y coordinar los programas de producción de las entidades de la administración pública federal.

- XIV. Formular la política de desarrollo de la industria siderúrgica, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; así como regular y conducir la producción de las entidades paraestatales correspondientes.
- XV. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

4.7 SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

Durante la Administración de José López Portillo (1976-1982), se crea la Contraloría General de la Federación, cuyo objetivo es apoyar, mediante una vigilancia constrictiva e integral, el mejoramiento de los sistemas de trabajo y de los recursos humanos, logrando con ello el uso racional, justo y transparente de los recursos que, por cuenta de la comunidad, maneja el Gobierno Federal.⁶⁴

Es importante resaltar que la creación de esta dependencia, no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado, ya que éstas continúan plenamente en vigor y lo que queda a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, será precisamente, establecer la regulación que asegure el funcionamiento de sus respectivos sistemas de control y que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la

⁶⁴ Programa de Modernización de la Administración Pública Federal. 1982. De la Extinta Secretaría de Programación y Presupuesto. p.p. 12, 13.

Administración Pública Federal, en consecuencia, esta Secretaría aparece como un órgano de control generalizado de la Administración Pública Federal.⁶⁵

En el Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece que le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control.
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.
- V. Comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos,

⁶⁵ ibidem.

financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

- VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la administración pública federal.
- VII. Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal.
- IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- X. Designar a los auditores externos de las entidades, normar y controlar su actividad.
- XI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la administración pública paraestatal.
- XII. Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como en las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría.
- XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- XIV. Informar anualmente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la administración pública federal que hayan sido objeto de fiscalización e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones.
- XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la administración pública federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos.

- XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública federal, de acuerdo con las normas que se emitan.

- XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

- XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándole las sanciones que corresponden y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar.

- XIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Es necesario señalar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es una de las más importantes para el control del Sector Económico de la Administración Pública Centralizada, por lo cual se crean unidades organizacionales de control interno de cada una de las dependencias, cuyas atribuciones y organización corresponden al esquema de la Secretaría en comento.

La Contraloría Interna dependerá directamente del titular de la dependencia, conceptuándose como un órgano de apoyo al titular de la dependencia o entidad.

El proyecto de organización de las Contralorías Internas, deberá ser enviado

por conducto de las Oficinas Mayores a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, precisamente a la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, con el fin de someter el dictamen correspondiente a la consideración del Presidente de la República; este proyecto siempre deberá incluirse en el Reglamento Interior de la Dependencia y su funcionamiento deberá llevarse a cabo conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a lo emitido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El objetivo fundamental de estas Contralorías, consiste en dar apoyo técnico en materia de control y vigilancia, al cumplimiento de la normatividad y su aplicación, no debiendo ejercer el control directo ni involucrarse en la operación. Para tal efecto, las Contralorías Internas deberán tener una visión integral de la dependencia y el sector en su conjunto, así como una visión general del funcionamiento de sus entidades, en relación al grupo sectorial que correspondan.

Estas Contralorías se dividen en tres áreas organizacionales:

- a) Control.
- b) Supervisión.
- c) Quejas y Denuncias.

Atribuciones de las Contralorías Internas:

- 1) Organizar, instrumentar y coordinar el sistema integrado de control de la dependencia, que permita apoyar al titular para vigilar que las disposiciones políticas, planes, programas, presupuestos, normas, lineamientos, órganos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación que se practiquen y se utilicen eficiente y eficazmente por las áreas de las dependencias, atendiendo a las políticas del titular y de acuerdo a las normas y lineamientos que expida la

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

2) Expedir las normas y lineamientos que en concordancia y complementariamente a lo que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, regulen el funcionamiento del sistema integrado de control; la contraloría interna, discrecionalmente, podrá requerir a las áreas competentes de la dependencia, la emisión e instrumentación de normas de control complementarias que aseguren el eficaz funcionamiento del sistema referido.

3) Vigilar y comprobar el cumplimiento por parte de las áreas de las dependencias de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia de planeación, programación, presupuestación, información, estadística, contabilidad, organización, procedimientos, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, administración de recursos humanos, materiales financieros, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado de las dependencias.

4) Opinar previamente a su expedición sobre los proyectos de disposiciones, políticas, normas y lineamientos que para dar cumplimiento a las obligaciones a que se refiere la Fracción anterior deba expedir de acuerdo con sus atribuciones, las áreas compatibles con la dependencia, con el fin de asegurar que existan los elementos necesarios de su control. La Contraloría interna, discrecionalmente, podrá requerir la expedición de normas adicionales para el ejercicio de sus facultades que aseguren el control y de esta manera, el desarrollo de las atribuciones de las áreas competentes.

5) Proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los elementos necesarios para coadyuvar a que ésta expida las bases y normas para la realización de supervisiones y auditorías en las dependencias y en las entidades

coordinadas que se encuentran adscritas al Sector. La Contraloría Interna opinará a solicitud de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sobre el contenido y desarrollo de los programas anuales de auditoría de las entidades coordinadas adscritas al Sector.

6) Formular, con base en los resultados de las supervisiones y auditorías que realicen con observaciones y recomendaciones necesarias a las áreas de las dependencias tendientes a incrementar la eficacia y la eficiencia de sus acciones. La Contraloría Interna establecerá un seguimiento de la aplicación de dichas recomendaciones.

7) Informar al titular de la dependencia, de acuerdo con las políticas que se establezcan, sobre los resultados que proporcione el sistema integrado de control, así como de la evaluación de las áreas de las dependencias que hayan sido objeto de supervisión y fiscalización, proporcionando información a las autoridades competentes si así fuere requerido, sobre el resultado de tales intervenciones. La Contraloría Interna podrá opinar sobre los informes de evaluación que integren y presenten al mismo titular las áreas competentes.

8) Proporcionar a la Contraloría General de la Federación, la información y los elementos que ésta requiera para el desempeño de sus atribuciones.

9) Atender a las quejas que presenten los particulares, con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas de las dependencias.

10) Constituir las responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan, de acuerdo con los términos de las leyes respectivas y con las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la

Federación, cuando incurran en responsabilidad los servidores públicos de las dependencias y entidades coordinadas adscritas al Sector, la Contraloría Interna o equivalentes de las entidades referidas, las cuales realizarán las investigaciones necesarias, integrarán los expedientes respectivos y los turnarán para que constituyan las responsabilidades y sanciones correspondientes.

11) En los casos, omisiones y conductas de los servidores públicos que impliquen responsabilidad penal, la Contraloría Interna de la dependencia, invariablemente, deberá hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual en coordinación con el titular de la dependencia, determinará las acciones a seguir.⁶⁶

Como se ha mencionado en los anteriores Capítulos, el Sector Económico ha sufrido modificaciones importantes y entre ellas se encuentra la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 25 de mayo de 1992), por lo cual las facultades específicas que tenía la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se entenderán directamente con esta nueva Secretaría y en caso de que ésta estime conveniente que no le competen determinadas facultades, éstas serán realizadas por la Secretaría de Recursos Hídricos y de Pesca. Sin embargo, es conveniente señalar que algunas facultades de la Secretaría de Educación Pública serán observadas por la Secretaría de Desarrollo Social; como por ejemplo menciona la Fracción VII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra establece:

Artículo 32. A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

⁶⁶ Programa de Modernización de la Administración Pública Federal. De la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983.

“Fracción VII. Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas”.

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos señalar lo siguiente:

La creación de esta Secretaría trajo consigo el desequilibrio de un aparente orden en las Secretarías que ahora se relacionan con ella, no llegando a funcionar como el gobierno esperaba, ya que en determinadas actividades, si bien se ha dado el realce político que requiere el gobierno en turno, pero en el fondo no se ha logrado brindar la asistencia que requiere la población solicitante, por lo cual pensamos que vuelve a caerse en un círculo vicioso en donde se crean Dependencias y se extraen o duplican atribuciones y facultades que, definitivamente, se podrán cumplir como anteriormente estaban formadas.

Como ejemplo de lo anterior, podemos observar que en la Secretaría de Desarrollo Social, se crean un gran número de Direcciones Generales, las cuales tienen que ver directamente con otras Dependencias y de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Interno de la Secretaría en comento, publicado el día 4 de junio de 1992, se desprende que son diecinueve y que a continuación enumeramos.

1. Unidad de Comunicación Social.
2. De Asuntos Jurídicos.
3. De Planeación.
4. De Programación de Desarrollo Regional.
5. De Programas Sociales.

6. De Organización Social.
7. De Evaluación y Seguimiento.
8. De Desarrollo Urbano.
9. De Infraestructura y Equipamiento.
10. De Financiamiento del Desarrollo.
11. De Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural.
12. De Política y Fomento a la Vivienda.
13. De Financiamiento para la Vivienda.
14. De Normas y Tecnología para la Vivienda.
15. Del Patrimonio Inmobiliario Federal.
16. De Programación, Organización y Presupuesto.
17. De Personal.
18. De Recursos Materiales y Servicios Generales.
19. De Estadística e Informática.

Lo que nos permite reflexionar acerca de la creación de la misma, ya que se puede observar que ésta también pasa a ser una segunda Contraloría General de la Federación. En relación a facultades y atribuciones que realizan algunas entidades que manejan el Sector Económico de nuestro País.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de las facultades ya señaladas, por acuerdo de fecha 1o. de febrero de 1993, adscribe orgánicamente a su Secretaría las Unidades Administrativas que, de alguna forma, eran parte de la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, siendo la más importante la inserción de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto de Servicios, Agropecuario, Presupuesto y Abasto; sin olvidar que al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto, se crean un número elevado de Direcciones que pretenden complementar las funciones de la citada Secretaría desaparecida. Sin embargo, no se puede señalar que tal decisión haya sido la

acertada, ya que el desequilibrio económico que atraviesa nuestro país, no se va a solucionar con la creación o designación de nuevas áreas, porque no se considera que han sido funcionales por la multiplicidad de funciones con otras Secretarías. A manera de ejemplo, se puede observar cual es la estructura actual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1. Dirección General de Planeación Hacendaria.
2. Dirección General de Crédito Público.
3. Dirección de Deuda Pública.
4. Dirección de Programación y Evaluación Financiera
5. Dirección de Coordinación de Capacitación de Crédito Interno.
6. Dirección de Financiamiento de Proyectos.
7. Dirección de Coordinación y Captación de Crédito Externo.
8. Dirección de Financiamiento al Comercio Exterior.
9. Dirección de Organismos Financieros Internacionales.
10. Dirección de Procedimientos Legales de Crédito.
11. Dirección General de Banco de Desarrollo.
12. Dirección General de Banca Múltiple.
13. Dirección de Programación, Evaluación e Infraestructura de Banca Múltiple.
14. Dirección de Análisis Financiero y Supervisión de Banca Múltiple.
15. Dirección de Regulación de Banca Múltiple.
16. Dirección de Asuntos Internacionales de Banca Múltiple.
17. Dirección General de Seguros y Valores.
18. Dirección de Seguros y Fianzas.
19. Dirección de Valores.
20. Dirección de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
21. Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales.
22. Dirección General de Interventoría.

23. Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales.
24. Dirección General de Planeación y Evaluación.
25. Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas.
26. Dirección General de Política Presupuestal.
27. Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo.
28. Dirección General de Contabilidad Gubernamental.
29. Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios.
30. Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Pesquero y Abasto.
31. Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación e Infraestructura.
32. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
33. Dirección General de Personal.
34. Dirección General de Servicios y Recursos Materiales.
35. Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.
36. Dirección de Legislación.
37. Dirección de Consulta.
38. Dirección de Amparos contra Leyes.
39. Dirección de Amparos contra Actos Administrativos.
40. Dirección de Técnica Financiera.
41. Dirección de Asuntos Financieros.
42. Dirección de Investigaciones.
43. Dirección de Procedimientos Penales "A".
44. Dirección de procedimientos Penales "B".
45. Dirección de Procedimientos Legales.
46. Dirección de Técnica Operativa.

Asimismo, no se debe perder de vista que, aunque la Secretaría de Comercio y

Fomento Industrial no ha sufrido cambios estructurales relevantes, también incrementa una Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto; como lo establece su Reglamento Interno publicado el día 1o. de abril de 1993. Facultad o actividad que en algún momento desarrolló la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por lo anterior nos parece pertinente preguntar, ¿cuál será la Dependencia de mayor importancia el próximo sexenio, dadas las condiciones reales que enfrenta el ejercicio del poder frente a los problemas sociales que la crisis económica ha provocado?, más aún, ¿cuál será la naturaleza y los instrumentos que harán posible las condiciones de su buen funcionamiento?

4.8 APENDICE.

Legislación en materia económica correspondiente al período comprendido entre el 1o. de enero de 1983 y el 14 de febrero de 1994.

- 1) Decreto por medio del cual se expide la Ley de Planeación (Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983).
- 2) Decreto por el cual se reforma la tarifa de Impuestos (Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 1983).
- 3) Acuerdo por el cual se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes (Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1983).
- 4) Acuerdo por el que se crea la Dirección General de Asuntos Jurídicos (Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1983).
- 5) Reformas y adiciones a los Artículos 25, 26, 27, Fracciones XIX y XX; 28, 73 Fracciones XIX D, XIX E y XIX F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero

- de 1983).
- 6) Acuerdo que crea el Comité Técnico de Control de Cambios (Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo de 1983).
 - 7) Acuerdo que fija los precios oficiales para el cobro de los Impuestos de Exportación (Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 1983).
 - 8) Acuerdo por el se fijan precios máximos de garantía al productor de leche fresca y al público consumidor de leche pasteurizada preferente extra y semidescremada (Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 1983).
 - 9) Programa específico de producción, abasto y control de leche para el período 1983-1988 (Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1983).
 - 10) Decreto por el que se reforma la tarifa del Impuesto General de Importación (Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1983).
 - 11) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo de Baja California (Diario Oficial de la Federación, 7 de abril de 1983).
 - 12) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo de Baja California Sur (Diario Oficial de la Federación, 8 de abril de 1983).
 - 13) Decreto por el que se modifica la tasa ad valorem de las fracciones arancelarias de la tarifa del Impuesto General de Importación.
 - 14) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Campeche (Diario Oficial de la Federación, 11 de abril de 1983).
 - 15) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Chiapas (Diario Oficial de la Federación, 2 de mayo de 1983).
 - 16) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Coahuila (Diario Oficial de la Federación, 6 de

- mayo de 1983).
- 17) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Chihuahua (Diario Oficial de la Federación, 9 de mayo de 1983).
 - 18) Oficio por el que se establecen los lineamientos a que se sujetará la expedición y sustitución de patentes de Agentes Aduanales (Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 1983).
 - 19) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Durango (Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 1983).
 - 20) Acuerdo por el que se fijan los precios oficiales para el cobro de los Impuestos de Exportación (Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 1983).
 - 21) Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades paraestatales y su relación con el Ejecutivo Federal (Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1983).
 - 22) Acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública Federal, para elaborar los programas que se indican, en materia económica (Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1983).
 - 23) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Guanajuato (Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 1983).
 - 24) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Guerrero (Diario Oficial de la Federación, 24 de mayo de 1983).
 - 25) Acuerdo que modifica el diverso por el cual se fijan los precios máximos de venta de azúcar en sus diferentes calidades (Diario Oficial de la Federación, 24 de mayo de 1983).
 - 26) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el

- Ejecutivo del Estado de Hidalgo (Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1983).
- 27) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Jalisco (Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 1983).
- 28) Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1983-1988 (Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 1983).
- 29) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Michoacán (Diario Oficial de la Federación, 9 de junio de 1983).
- 30) Acuerdo por el que se crea la Unidad de Inspección y Responsabilidades (Diario Oficial de la Federación, 9 de junio de 1983).
- 31) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Puebla (Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 1983).
- 32) Acuerdo entre la Secretaría de Salud y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendiente a simplificar los trámites de Exportación (Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 1983).
- 33) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo de Morelos (Diario Oficial de la Federación, 14 de junio de 1983).
- 34) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Nuevo León (Diario Oficial de la Federación, 15 de junio de 1983).
- 35) Simplificación de trámites a la exportación (Diario Oficial de la Federación, 15 de junio de 1983).
- 36) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Nayarit (Diario Oficial de la Federación, 16 de junio de 1983).

- 37) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Oaxaca (Diario Oficial de la Federación, 16 de junio de 1983).
- 38) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Querétaro (Diario Oficial de la Federación, 20 de junio de 1983).
- 39) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí (Diario Oficial de la Federación, 21 de junio de 1983).
- 40) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Sonora (Diario Oficial de la Federación, 22 de junio de 1983).
- 41) Acuerdo que establece los procedimientos para la obtención de estímulos al comercio exterior, el dictamen del programa de Generación y Uso de Divisas y de Exportación de Productos, Servicios y Tecnología (Diario Oficial de la Federación, 22 de junio de 1983).
- 42) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Tabasco (Diario Oficial de la Federación, 27 de junio de 1983).
- 43) Acuerdo por el que se autoriza la sustitución del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de productos manufacturados (Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 1983).
- 44) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Estado de Tamaulipas (Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1983).
- 45) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Tlaxcala (Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1983).
- 46) Decreto por el que se modifica la tasa ad valorem y el precio oficial de

- las fracciones arancelarias de la tarifa del Impuesto General de Exportación (Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1983).
- 47) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Veracruz (Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 1983).
- 48) Acuerdo por el que se establece una unidad específica de oficinas y quejas y denuncias de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 1983).
- 49) Acuerdo que fija los precios que constituirán la base gravable mínima para la aplicación del impuesto general de importación en el caso de las mercancías, comprendidas en las fracciones arancelarias de la tarifa del Impuesto General de Importación (Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 1983).
- 50) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Estado de Zacatecas (Diario Oficial de la Federación, 1o. de julio de 1983).
- 51) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Yucatán (Diario Oficial de la Federación, 5 de julio de 1983).
- 52) Decreto de reformas y adiciones al Reglamento de la Ley de Obras Públicas (Diario Oficial de la Federación, 8 de julio de 1983).
- 53) Decreto por el que se reforma el primer párrafo del Artículo 94 de la Ley Aduanera (Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 1983).
- 54) Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial para el desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (Diario Oficial de la Federación, 3 de agosto de 1983).
- 55) Decreto por el que se modifica la tarifa del Impuesto General de Exportación para el Aguardiente (Diario Oficial de la Federación, 12 de septiembre de 1983).

- 56) Acuerdo por el que se establecen las bases para el otorgamiento de los estímulos fiscales para la pasteurización de leche, previsto en el programa específico de producción, abasto y control de leche de vaca para el período 1983-1988.
- 57) Acuerdo por el que se constituyen los Comités Mixtos de Promoción Económica de la Comisión Intersecretarial para el desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (Diario Oficial de la Federación, 1o. de noviembre de 1983).
- 58) Convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Chiapas (Diario Oficial de la Federación, 1o. de noviembre de 1983).
- 59) Convenio de colaboración con el Estado de Chihuahua (Diario Oficial de la Federación, 1o. de noviembre de 1983).
- 60) Convenio de colaboración con el Estado de Durango (Diario Oficial de la Federación, 1o. de noviembre de 1983).
- 61) Convenio de colaboración con el Gobierno de Guanajuato (Diario Oficial de la Federación, 1o. de noviembre de 1983).
- 62) Convenio de Colaboración con el Gobierno de Guerrero (Diario Oficial de la Federación, 1o. de noviembre de 1983).
- 63) Convenio de colaboración con el Gobierno de Hidalgo (Diario Oficial de la Federación, 1o. de noviembre de 1983).
- 64) Convenio de colaboración con el Gobierno de Jalisco (Diario Oficial de la Federación, 2 de noviembre de 1983).
- 65) Convenio de colaboración con el Gobierno del Estado de México (Diario oficial de la Federación, 2 de noviembre de 1983).
- 66) Convenio de colaboración con el Gobierno del Estado de Michoacán (Diario Oficial de la Federación, 2 de noviembre de 1983).
- 67) Convenio de colaboración con el Gobierno del Estado de Morelos

- (Diario Oficial de la Federación, 2 de noviembre de 1983).
- 68) Convenio de colaboración con el Gobierno del Estado de Nayarit (Diario Oficial de la Federación, 2 de noviembre de 1983).
- 69) Convenio de colaboración con el Gobierno del Estado de Nuevo León (Diario Oficial de la Federación, 2 de noviembre de 1983).
- 70) Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública (Diario Oficial de la Federación, 9 de diciembre de 1983).
- 71) Decreto por el que se reforman los Artículo 2º y 3º de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación).
- 72) Reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1983).
- 73) Reformas a la Ley General de Instituciones y Seguros (Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1983).
- 74) Decreto de reformas y adiciones a diversos Artículos de la Ley General de Deuda Pública (Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1983).
- 75) Decreto por el cual se reforma la Ley del Mercado de Valores (Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1983).
- 76) Decreto por el cual se adiciona y reforma la Ley de Obras Públicas (Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1983).
- 77) Decreto por el cual se reforma, adiciona y derogan las disposiciones de la Ley de Hacienda (Diario Oficial de la Federación).
- 78) Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1983).
- 79) Ley que deroga, reforma y adiciona diversas disposiciones fiscales (Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1983).

- 80) Acuerdo por el que se delegan facultades de representación de las Secretarías en los juicios que se promueven ante el Tribunal Fiscal de la Federación (Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1984).
- 81) Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Bienes Nacionales (Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1984).
- 82) Acuerdo que establece las reglas para la expedición de permisos de exportación en forma autónoma (Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero de 1984).
- 83) Acuerdo que establece el Programa Integral de la Industria Farmacéutica 1984-1988 (Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero de 1984).
- 84) Acuerdo que determina la ubicación y ámbito jurisdiccional de la Oficina de Control de Quejas y Denuncias del Sector de Energía, Minas e Industria Paraestatal (Diario Oficial de la Federación, 29 de febrero de 1984).
- 85) Acuerdo que sujeta al requisito previo por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la importación de mercancías que se indican hasta el 31 de diciembre de 1984 (Diario Oficial de la Federación, 10 de marzo de 1984).
- 86) Decreto por el que se reforma el Artículo 5º de la Ley de Obras Públicas (Diario Oficial de la Federación, 6 de marzo de 1984).
- 87) Acuerdo que fija los precios oficiales para el cobro de los Impuestos (Diario Oficial de la Federación, 19 de marzo de 1984).
- 88) Acuerdo por el que se expide la regla de carácter General en Materia del Registro Federal de Vehículos (Diario Oficial de la Federación, 20 de marzo de 1984).
- 89) Acuerdo por el que se regula el funcionamiento del Sorteo del Zodiaco que se celebrará el primer domingo de cada mes, a partir del 10 de abril de 1984 (Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo de 1984).

- 90) Acuerdo por el que se otorga el subsidio a la importación de materias primas, partes y componentes cuya oferta nacional sea insuficiente (Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 1984).
- 91) Acuerdo que establece estímulos fiscales a los productores de aguas envasadas y refrescos de marcas nacionales (Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 1984).
- 92) Lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los órganos de Gobierno de los Estados de la Administración Pública Paraestatal, pertenecientes al Sector Comercio y Fomento Industrial (Diario Oficial de la Federación, 4 de abril de 1984).
- 93) Acuerdo que adscribe unidades administrativas y delega facultades en los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores y otros Subalternos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Diario Oficial de la Federación, 25 de abril de 1984).
- 94) Reglas complementarias del Control de Cambios Aplicables a la Importación (Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 1984).
- 95) Convenio de colaboración con el Estado de Baja California Sur (Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 1984).
- 96) Convenio de colaboración con el Estado de Campeche (Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo de 1984).
- 97) Convenio de colaboración con el Estado de Colima (Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo de 1984).
- 98) Convenio de colaboración con el Estado de Oaxaca (Diario Oficial de la Federación, 17 de mayo de 1984).
- 99) Convenio de colaboración con el Estado de Quintana Roo (Diario Oficial de la Federación, 17 de mayo de 1984).
- 100) Convenio de colaboración con el Estado de Tabasco (Diario Oficial de la Federación, 17 de mayo de 1984).
- 101) Convenio de colaboración con el Estado de Sonora (Diario Oficial de la

- Federación, 17 de mayo de 1984).
- 102) Convenio de colaboración con el Estado de Sinaloa (Diario Oficial de la Federación, 17 de mayo de 1984).
- 103) Convenio de colaboración con el Estado de Veracruz (Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 1984).
- 104) Convenio de colaboración con el Estado de Jalisco (Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 1984).
- 105) Convenio de colaboración con el Estado de Yucatán (Diario Oficial de la Federación, 21 de mayo de 1984).
- 106) Convenio de colaboración con el Estado de Tamaulipas (Diario Oficial de la Federación, 21 de mayo de 1984).
- 107) Acuerdo que adiciona al que constituye los Comités Mixtos de Promoción Económica de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (Diario Oficial de la Federación, 24 de mayo de 1984).
- 108) Decreto que reforma el Artículo 2º del Reglamento sobre Permisos de Importación o Exportación de Mercancías sujetas a restricciones (Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1984).
- 109) Acuerdo que sujeta al requisito de permiso previo por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la importación a las zonas libres del país de las mercancías que se indican hasta la fecha del 31 de diciembre de 1984 (Diario Oficial de la Federación, 5 de junio de 1984).
- 110) Acuerdo que fija las reglas de operación de estímulos fiscales administrativos para la operación o modernización de centros comerciales en la franja fronteriza norte y zonas libres (Diario Oficial de la Federación, 5 de junio de 1984).
- 111) Decreto por el que se extinguen diversas comisiones y comités intersecretariales, a fin de proporcionar la depuración y

- simplificación de las estructuras administrativas (Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 1984).
- 112) Decreto por el que las dependencias y entidades, procederán a elaborar un programa de descentralización administrativa que asegure el avance en dicho proceso (Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 1984).
 - 113) Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (Oficina Oficial de la Federación, 20 de junio de 1984).
 - 114) Reglas complementarias del control de cambios aplicables al registro de créditos en moneda extranjera pagaderos en el exterior a cargo de empresas privadas establecidas en el interior del país (Diario Oficial de la Federación, 27 de junio de 1984).
 - 115) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Colima (Diario Oficial de la Federación, 2 de julio de 1984).
 - 116) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Chiapas (Diario Oficial de la Federación, 4 de julio de 1984).
 - 117) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Hidalgo (Diario Oficial de la Federación, 6 de julio de 1984).
 - 118) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Guerrero (Diario Oficial de la Federación, 9 de julio de 1984).
 - 119) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Durango (Diario Oficial de la Federación, 9 de julio de 1984).
 - 120) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de México (Diario Oficial de la Federación, 13 de

Julio de 1984).

- 121) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Michoacán (Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1984).
- 122) Decreto por el que se reforma la tarifa del impuesto general de importación (Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1984).
- 123) Convenio único de desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo del Estado de Guanajuato (Diario Oficial de la Federación, 16 de julio de 1984).
- 124) Acuerdo por el que se fijan los precios oficiales para el cobro de los impuestos de importación (Diario Oficial de la Federación, 16 de julio de 1984).
- 125) Acuerdo que reforma y adiciona las reglas complementarias de control de cambios aplicables a la exportación (Diario Oficial de Federación, 19 de julio de 1984).
- 126) Reglas complementarias de control de cambios aplicables a la transferencia de tecnología y al uso y explotación de patentes y marcas (Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 1984).
- 127) Convenio de colaboración con el Estado de Jalisco (Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 1984)
- 128) Decreto que reforma la tarifa del impuesto general de importación (Diario Oficial de la Federación, 30 de julio de 1984).
- 129) Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado "Programa Nacional de Fomento Industrial y de Comercio Exterior 1984-1988" (Diario Oficial de la Federación, 31 de julio de 1984).
- 130) Acuerdo por el que se fija el cobro para los impuestos de exportación (Diario Oficial de la Federación, 18 de septiembre de 1984).
- 131) Acuerdo por el que se autorizan incrementos en el valor, peso,

- volumen o cantidad de los permisos de exportación e importación (Diario Oficial de la Federación, 18 de septiembre de 1984).
- 132) Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado "Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar, 1984-1988". (Diario Oficial de la Federación, 18 de septiembre de 1984).
- 133) Decreto por el que se aprueba el Programa de mediano plazo denominado "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988" (Diario Oficial de la Federación, 20 de septiembre de 1984).
- 134) Decreto por el que se aprueban los programas secretariales de desarrollo urbano y vivienda, de mediano plazo que se denominará "Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1984-1988" (Diario Oficial de la Federación, 20 de septiembre de 1984).
- 135) Programa para la estructuración, operación y desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto (Diario Oficial de la Federación, 28 de septiembre de 1984).
- 136) Decreto que establece las bases para el otorgamiento de estímulos fiscales en apoyo al Sistema Nacional para el Abasto (Diario Oficial de la Federación, 28 de septiembre de 1984).
- 137) Decreto que reforma la tarifa del impuesto general de importaciones con las modificaciones indicadas (Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1984).
- 138) Decreto relativo a la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, correspondiente al ejercicio fiscal de 1984 (Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 1984).
- 139) Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1985 (Diario Oficial de la Federación, 1o. de enero de 1984).
- 140) Ley Orgánica del Banco de México (Diario Oficial de la Federación, 1o. de enero de 1985).
- 141) Decreto que adiciona la Ley Federal de Instituciones y Fianzas (Diario

- Oficial de la Federación, 1o. de enero de 1985).
- 142) Acuerdo por el que se crea el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República (Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 1985).
 - 143) Decreto por el que se reforma el artículo 48 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 1985).
 - 144) Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cambiando de siglas a la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, por Secretaría de Salud (Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 1985).
 - 145) Acuerdo que exige de requisito previo permiso por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la importación de mercancías que se indican, incluyendo la importación que de dichas mercancías se realice en zonas libres del país hasta el 31 de diciembre de 1985 (Diario Oficial de la Federación, 23 de enero de 1985).
 - 146) Acuerdo por el que se autoriza la modificación del contrato constitutivo del fideicomiso de planeación rural (Diario Oficial de la Federación, 24 de enero de 1985).
 - 147) Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en Materia Nuclear (Diario Oficial de la Federación, 24 de enero de 1985).
 - 148) Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Protección al Consumidor (Diario Oficial de la Federación, 4 de febrero de 1985).
 - 149) Ley de Adquisiciones Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles (Diario Oficial de la Federación, 8 de febrero de 1985).
 - 150) Acuerdo que establece, mediante reglas generales, bases especiales de tributación en materia de impuestos federales que se indican a las personas físicas, a las pequeñas o medianas empresas dedicadas a la

- actividad agrícola del país (Diario Oficial de la Federación, 11 de febrero de 1985).
- 151) Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de mediano plazo denominado "Programa Nacional de Turismo 1985-1988" (Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1985).
- 152) Acuerdo que interpreta el Decreto Presidencial que estableció el uso de las siglas S.S.A. y determina que tanto estas como su logotipo se sigan utilizando para designar a la Secretaría de Salud (Diario Oficial de la Federación, 22 de febrero de 1985).
- 153) Decreto por el que se otorgan estímulos fiscales en apoyo a la inversión en embarcaciones de uso múltiple y de arrastre (Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 1985).
- 154) Resolución que establece reglas generales u otras disposiciones de carácter fiscal para el año de 1985 (Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 1985).
- 155) Acuerdo que establece las reglas de aplicación del Decreto para el fomento y regulación de la industria farmacéutica denominada "Programa de la Industria Farmacéutica (Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 1985).
- 156) Acuerdo que determina la organización y funcionamiento de las delegaciones federales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y delega facultades en sus servidores públicos (Diario Oficial de la Federación, 9 de abril de 1985).
- 157) Acuerdo que fija precios oficiales que constituirán la base gravable numérica para la aplicación del impuesto general de importaciones en el caso de mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias de la tarifa del impuesto general de importaciones (Diario Oficial de la Federación, 18 de abril de 1985).
- 158) Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión

- Nacional de Ecología (Diario Oficial de la Federación, 18 de abril de 1985).
- 159) Acuerdo por el que se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (Diario Oficial de la Federación, 4 de junio de 1992).
- 160) Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Diario Oficial de la Federación, 25 de enero de 1993).
- 161) Acuerdo por el cual se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 1993).
- 162) Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1993).
- 163) Acuerdo mediante el cual se reforman diversas disposiciones del diverso de fecha 8 de marzo de 1989, en el que se delegan facultades a los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Diario Oficial de la Federación, 14 de febrero de 1994).

PROPUESTAS

PROPUESTAS

Del estudio que hemos realizado, analizado y concluido, proponemos lo siguiente:

1) Se propone que, en relación a la creación de nuevas Dependencias, sea como resultado de un análisis preciso del momento político, esto es, como necesidad, dado que si se crean por dar vida a una Institución no se logra modificar, cambiar o crear, sino sólo desordenar aquellas Dependencias que aún no saben ver el fin para el cual fueron creadas.

2) Se propone que para que se de la estructuración del Sector Económico, haya la continuidad y regularidad conforme a las finalidades y objetivos bien definidos que perduren de sexenio a sexenio y que además, se establezcan sanciones en los casos de incumplimiento y formas eficaces, mediante las cuales la sociedad civil pueda exigir la responsabilidad social de los gobernantes.

3) Se propone que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyas funciones centralizan las que se encontraban dispersas en la Administración Pública, si bien es justificada, no debe ser motivo para que propicie el aumento desmesurado de su poder político, sino que sea un equilibrio de poder, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Desarrollo Social, atendiendo a que, si bien es cierto que sus funciones son indispensables, éstas sólo son de carácter preventivo y correctivo en la desviación de las funciones que debe cumplir la Administración Pública y que por eso mismo, son de orden secundario; si actualmente se ven como primordiales, esto se debe, sólo, al grado de desviación y corrupción de la función Administrativa.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Por las modificaciones que se han hecho en la Administración Pública en cuanto a las facultades económicas que han comprendido desde mediados del siglo XIX a la fecha, podemos concluir:

1) Que nunca se han establecido criterios técnicos precisos para estructurar el llamado Sector Económico.

2) Que las facultades económicas de las diversas dependencias competentes, han dependido, fundamentalmente, de los criterios políticos derivados de las circunstancias históricas.

3) Que el aumento gradual de la ingerencia del Estado en la vida económica notablemente acentuada a partir de la Constitución de 1917, condicionada por los factores políticos y sociales, propició un crecimiento desordenado de la Administración Pública.

4) Que este crecimiento desordenado de la Administración, no ha permitido estructurar en sentido estricto, el Sector Económico.

5) Que el llamado Sector Económico está constituido, en realidad, por un conjunto de facultades que se redistribuyen con muy variados criterios de régimen, por lo cual carece de una estructura definida.

6) Lo que se ha hecho de manera continua, a partir de los gobiernos postrevolucionarios, es la reordenación, modificación, extinción y creación de Unidades Administrativas competentes en materia económica, que en muchas ocasiones han provocado duplicidad de esfuerzos en algunas áreas y el abandono de

la regulación y control de la actividad económica en otros.

7) Sólo podría hablarse de reestructuración del Sector Económico, si en verdad éste estuviera estructurado; entendiéndose por estructuración: "Conjunto de relaciones entre las cuales no debe haber contradicciones ni obstrucciones, que cuando se integren entre sí, de manera que se complementen unas y otras, formen un sistema".

Como esto no se ha dado, sólo se puede hablar de una reordenación que ha consistido en el traslado de facultades en materia económica de una dependencia a otra, como es el caso de la Regulación y Control del Comercio, que ha sido competencia de tres o cuatro Secretarías de Estado (Industria, Comercio y Trabajo, Economía Nacional, Economía, Relaciones Exteriores, Comercio y actualmente Comercio y Fomento Industrial).

8) Que en los términos oficiales, la carencia de estructuración económica se reconoce plenamente por distintos presidentes, siendo notable el caso del Lic. Miguel Alemán Valdés, quien señaló que en su período se iba a llevar a cabo una verdadera reordenación de las dependencias del Ejecutivo en materia económica, sin embargo, todo lo que hizo no fue sino promulgar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1946, complementado con el Reglamento de dicha Ley, en 1947. En estos cuerpos normativos se redistribuyeron facultades que ya correspondían a diversas dependencias oficiales.

9) Como consecuencia de la falta de estructuración del mal llamado Sector Económico, de acuerdo a criterios precisos, la intervención del Estado en materia económica, ha dado lugar a una serie de desajustes sociales en perjuicio de los intereses generales.

Prueba de ello, es la actual crisis económica que atraviesa el País, que ha puesto de manifiesto que las formas de intervención de la Administración Pública en la vida económica, ya sea a través de subsidios a industrias, el establecimiento de tarifas de impuestos, etc., ha provocado en buena medida, inflación, falta de productividad, falta de capital y aumento de la desigualdad social.

10) Todo esto indica que, la planeación de la actividad económica de la Administración Pública ha operado, debido a su ineficiencia, fuera de la realidad (según se reconoce en la exposición de motivos del artículo 25, así como del 26 de la Ley de Planeación).

En consecuencia, la Planeación, como hemos visto, ha sido una preocupación de los sexenios postrevolucionarios, que no podrán satisfacer las necesidades técnicas que la determinen, si sigue siendo presa de los cambios políticos propios de cada período presidencial y de las conveniencias del equilibrio político en cada Administración.

11) Prueba de la carencia de criterios definidos y a largo plazo para la planeación, lo representan los planes de gobierno que se hacen sexenio a sexenio y desaparecen debido a las pugnas políticas de quienes los formulan y de quienes los ejecutan.

12) Por lo que respecta al Artículo 25 de la Constitución, conforme al cual se integran para la actividad económica los sectores público, privado y social, cabe destacar que, para que esta integración realmente responda a la integración de la sociedad civil con el Estado, es indispensable la delimitación de los criterios conforme a los cuales habrá de estructurarse el Sector Económico abandonando las conveniencias políticas y las manifestaciones evidentes del populismo, pues de otro modo, se mantendrá la sujeción de la sociedad civil al Estado.

13) El Artículo 26 Constitucional, por una parte, responde a la necesidad de dar obligatoriedad a los planes de la Administración, así como a la conveniencia técnica jurídica de facultar expresamente al Ejecutivo para llevarla a cabo, de forma que se termine con la controversia que el problema se suscitó entre los juristas; pero también para dar un punto de apoyo más firme a las formas de organización de la Administración Pública para llevar a cabo las competencias que en materia económica le corresponden.

Sin embargo, el Artículo 26 a pesar de que establece formas de participación democrática para la planeación, resulta ineficaz, dado que éstas siguen dependiendo de la voluntad política del Presidente, sin que se hayan establecido leyes que la hagan posible.

14) Contravienen el espíritu de la Democracia, la limitación a las facultades económicas del Congreso en esa materia, que se establece en el Artículo 73 Fracción XXIX D y el propio Artículo 26, conforme a los cuales el Ejecutivo es facultado para la ejecución del Plan y el Congreso sólo para hacer las Leyes sobre la planeación y en el mejor de los casos, conforme a la Ley Nacional de Planeación, que señala en su artículo 5: "hacer las observaciones pertinentes al Plan...", factores que mantienen la rigidez que en materia económica ha llevado a la crisis que padecemos.

15) Lamentablemente, las determinaciones políticas de la estructura económica del Sistema Político, no solamente continúan, sino que han sido reforzadas y convalidadas jurídicamente, en virtud de lo que señala el Artículo 28 Constitucional, al establecer zonas económicas, estratégicas y prioritarias, que lejos de ser definidas, quedan al arbitrio y decisión del Presidente, con lo cual se le provee de poder suficiente para presionar e imponer sus decisiones a la sociedad civil y condicionar el desarrollo y participación del Sector Privado.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. México, Edit. Porrúa, 1981. 4A. Edic. pág. 205.
2. BETTELHEIN, Charles. PROBLEMAS TEORICOS Y PRACTICOS DE LA PLANEACION. México. Edit. Tecnos. 1985. 3a. Edic. pág. 440.
3. CARRILLO Castro, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO, México, Edit. Porrúa. 1980, 4a. Edic. Tomos I, II y III.
4. CECEÑA Cervantes, José Luis. LA PLANEACION ECONOMICA NACIONAL DE LOS PAISES ATRASADOS DE ORIENTACION CAPITALISTA (CASO MEXICO). México, UNAM, 1982, pág. 369.
5. DOMINGUEZ Vargas, Sergio. TEORIA ECONOMICA, México, Edit. Porrúa, 1989, 8a. Edic. pág. 309.
6. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. EL PENSAMIENTO CONSTITUCIONAL DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, México, UNAM. 1982. pág. 123.
7. FAYA VIESCA, Jacinto. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, México, Edit. Porrúa, 1983. 2a. Edic. pág. 795.
8. FLORES ZAVALA, Ernesto. ELEMENTO DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS, México, Edit. Porrúa, 1984. 25a. Edic. pág. 519.
9. FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Edit. Porrúa, 1982, 22a. Edic. pág. 492.

10. LOPEZ PORTILLO, José. FILOSOFIA POLITICA DE JOSE LOPEZ PORTILLO, México. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, pág. 289.
11. Memorias del Seminario sobre Planeación Socioeconómica. Derecho Administrativo. México, UNAM, 1964. pág. 340.
12. RAMIREZ Brunn, J. Ricardo. ESTADO Y ACUMULACION DE CAPITAL DE MEXICO, México, UNAM, 1980, 3a. Edic. pág. 189.
13. RANGEL COUTO, Hugo. EL DERECHO ECONOMICO, México, Edit. Porrúa, 1982, 2a. Edic. pág. 284.
14. RUIZ Dueñas, Jorge. SISTEMA ECONOMICO. PLANIFICACION Y EMPRESA PUBLICA EN MEXICO, México, UAM, Ensayo, 1982. pág. 124.
15. RUIZ MASSIEU, José Francisco. LA EMPRESA PUBLICA, México, Instituto Nacional de la Administración Pública, 1980, 1a. Edic. pág. 239.
16. RUIZ MASSIEU, José Francisco. NUUEVA ADMINISTRACION PUBLICA. CRITICA, ANALISIS Y EVOLUCION, México, Edit. Tecnos. 1978. 2a. Edic. pág. 217.
17. SEMO, Enrique. REFLEXIONES SOBRE EL CAPITALISMO MONOPOLISTA EN MEXICO, México. Revista Historia y Sociedad. Número 17, 1978. pág. 94.
18. SERRA ROJAS, Andrés. CIENCIA POLITICA, México, Edit. Porrúa, 1980. 5a. Edic. pág. 768.
19. SOLIS, Leopoldo. LA ECONOMIA MEXICANA, México, Fondo de Cultura Económica. 1980, 2a. Edic. pág. 605.

20. SONNTAG Hainz, Rodolf. EL ESTADO EN EL CAPITALISMO CONTEMPORANEO. México, Edit. Siglo XXI Editores. 1977, 2a. Edic. pág. 314.
21. TENA Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México, Edit. Porrúa, 1981. 14a. Edic. pág. 663.
22. TORRES Gaytán, Ricardo. BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO. México, Edit. Siglo XXI Editores, 1980. pág. 750.
23. VARIOS AUTORES. ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO. México, Edit. Porrúa, 1981. 1a. Edic. pág. 610.
24. VARIOS AUTORES. ESTUDIOS DE DERECHO ECONOMICO. México, UNAM, 1980, 2a. Edic. pág. 288.
25. VARIOS AUTORES. APORTACIONES DE CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. México. Secretaria de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1977, pág. 646.
26. VARIOS AUTORES. SOBRE EL ESTADO EN MEXICO. México, Revista de Análisis Político Estrategia. Núm. 38, 1981, 1a. Edición. pág. 92.
27. VARIOS AUTORES. INTERVENCIONISMO ESTATAL. México, UNAM, 1961, pág. 195.

ESTUDIOS OFICIALES.

1. Secretaría de la Presidencia. MANUAL DE ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL. P.E.F., México, 1973, pág. 493.
2. Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977, 1a. Edic. pág. 110.
3. Secretaría de Programación y Presupuesto. MANUAL DE ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL. P.E.F. México, 1976, pág. 520.
4. Secretaría de Programación y Presupuesto. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982. México, S.P.P. 1980, 3a. Edic. pág. 543.
5. Secretaría de Programación y Presupuesto. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, México, P.E.F., 1983, pág. 442.
6. Secretaría de Programación y Presupuesto. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, INFORME DE EJECUCION 1983. México, pág. 442.
7. Secretaría de la Presidencia. LA REFORMA ADMINISTRATIVA FEDERAL, FUNCION PARTICIPATIVA. México, S.P. Dirección General de Estudios Administrativos, 1976. pág. 133.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1917.
4. Diario Oficial del 12 de enero de 1923.
5. Diario Oficial del 31 de julio de 1933.
6. Diario Oficial del 17 de enero de 1934.
7. Diario Oficial del 6 de abril de 1934.
8. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1934.
9. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1935.
10. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1936.
11. Diario Oficial del 24 de junio de 1937.
12. Diario Oficial del 25 de junio de 1937.
13. Diario Oficial del 26 de junio de 1937.
14. Diario Oficial del 30 de junio de 1937.
15. Diario Oficial del 1 de noviembre de 1937.
16. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1937.
17. Diario Oficial del 30 de diciembre de 1939.
18. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1940.
19. Diario Oficial del 17 de abril de 1941.
20. Diario Oficial del 7 de noviembre de 1942.
21. Diario Oficial del 21 de diciembre de 1946.
22. Diario Oficial del 2 de enero de 1947.
23. Diario Oficial del 24 de diciembre de 1958.
24. Diario Oficial del 1 de septiembre de 1982.
25. Diario Oficial del 1 de septiembre de 1982.
26. Diario Oficial del 6 de septiembre de 1982.
27. Diario Oficial del 6 de septiembre de 1982.

28. Diario Oficial de 8 de septiembre de 1982.
29. Diario Oficial del 14 de septiembre de 1982.
30. Diario Oficial del 17 de septiembre de 1982.
31. Diario Oficial del 20 de septiembre de 1982.
32. Diario Oficial del 28 de septiembre de 1982.
33. Diario Oficial del 29 de septiembre de 1982.
34. Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982.
35. Diario Oficial del 5 de enero de 1983.
36. Diario Oficial del 3 de febrero de 1983.
37. Diario Oficial del 21 de enero de 1983.
38. Diario Oficial del 4 de junio de 1992.
39. Diario Oficial del 25 de enero de 1993.
40. Diario Oficial del 1 de abril de 1993.
41. Diario Oficial del 20 de agosto de 1993.
42. Diario Oficial del 14 de febrero de 1994.