

634
209



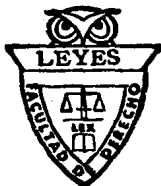
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL LIBERALISMO SOCIAL Y EL DESARROLLO
UN NUEVO ENFOQUE DEL ESTADO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SARA CECILIA MONTOYA PEREZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	6
CAPITULO I.	
A. EL ESTADO	10
1. FUNCIONES Y FINES	14
a. LEGISLATIVA	19
b. JURISDICCIONAL	19
c. ADMINISTRATIVA.....	21
B. EL DESARROLLO SOCIAL	24
1. LA RECTORIA ECONOMICA	29
a. ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL	33
b. ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	35
c. ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL	37
2. LA PLANEACION	39
a. ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL	41
b. LOS PLANES DE GOBIERNO	43
1). PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988 ...	49
2). PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994 ...	55
C. EL LIBERALISMO SOCIAL	61
1. ANTECEDENTES	61
2. DIEZ PUNTOS BASICOS	64

CAPITULO II.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

A. ESTRUCTURA	76
B. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	78
1. REFORMAS EN EL AÑO 1992	81
a. S.H.C.P. - S.P.P	82
b. S.E.D.U.E. - SEDESOL	85
C. ORGANIZACION	90
1. ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA	91
2. ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL	113

CAPITULO III.

A. LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	127
1. ANTECEDENTES	129
a. SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA	129
b. PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	131
2. COMPETENCIA	136
a. EN MATERIA DE DESARROLLO REGIONAL	137
b. EN MATERIA DE VIVIENDA	139
c. EN MATERIA DE ECOLOGIA	141
d. EN MATERIA DE INMUEBLES NACIONALES	144
3. ORGANIZACION	147

	Pág.
CONCLUSIONES	151
BIBLIOGRAFIA GENERAL	154

INTRODUCCION

Los que nacimos después de la segunda mitad de este siglo a punto de terminar, estamos sorprendidos y a la vez admirados de los avances realizados en materia de tecnología, medicina y comunicaciones entre otros.

Pero lo que más nos ha impactado de todos éstos cambios son los que se han registrado en la última década dentro de las estructuras sociales, políticas, ideológicas y filosóficas de la humanidad.

desde la aparición de la Obra el "Shock del Futuro" hasta la publicación de "El cambio del Poder", muchas son las transformaciones en las que hemos participado los que integramos ésta generación, en algunas ocasiones como autores y en otras como observadores.

Es en ésta última década cuando empezaron a "soplar los vientos" del cambio en todo la esfera mundial.

Las condiciones económicas, políticas y sociales en que se encontraban los países son en la actualidad muy diferentes.

Europa Central después de la caída del muro de Berlín

está a punto de concretar su proyecto de integración.

Europa del Este tras el derrumbe del Socialismo se encuentra en plena efervescencia ideológica, política, económica, racial y social.

Japón está considerado actualmente como una de las primeras potencias económicas, factor que lo hace principal actor del bloque comercial denominado "La Cuenca del Pacífico".

Los "vientos del cambio" llegaron hasta América y es así que en Estados Unidos Bill Clinton asume la Presidencia de su país en enero de éste año respaldado por la confianza y esperanza de millones de norteamericanos para que logre la recuperación económica interna de la primera potencia mundial.

México no podía permanecer ajeno a los grandes cambios políticos, económicos, sociales y filosóficos antes mencionados y para estar acorde a las políticas en materia de integración comercial, al inicio del presente período sexenal se entablaron negociaciones con Estados Unidos y Canadá para integrar el bloque comercial más pretencioso a nivel mundial, próximo a ratificarse.

En materia política se está aplicando la Reforma

Electoral para que en los diferentes procesos democráticos se llegue a un punto de madurez cívica.

En materia administrativa, a iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo Federal se efectuaron en el año de 1992 reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El objeto de nuestra investigación consiste en exponer los procesos de transformación que se están llevando a cabo dentro de la estructura de la Administración Pública Federal en concordancia con los nuevos conceptos filosóficos del Liberalismo Social. Estos tienen como premisa lograr el Desarrollo Social como consecuencia de la actuación de un Estado Solidario.

El presente trabajo no pretende hacer una evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social, órgano perteneciente a la Administración Pública Centralizada, y a su vez instrumento para que el Estado cumpla con sus fines en materia de desarrollo social, vivienda y ecología, toda vez que aún no cumple un año de entrar en funciones.

La tarea como juristas es proporcionar a nuestros compañeros, actuales estudiantes de nuestra querida Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México;

las herramientas necesarias para conocer el nuevo enfoque del Estado.

CAPITULO I

A. EL ESTADO

Todo hombre busca alcanzar su felicidad. En cualquier acto de la vida del ser humano, este tiende a ello, porque no puede su existencia ser instintiva. Ahora bien, para que el hombre logre ese objetivo, necesita ser fin de sí mismo, no medio para los fines ajenos. Esto implica necesariamente, que el hombre sea libre, libre para pensar y libre para actuar, es decir, tener libertad subjetiva y objetiva, porque si falta una de ellas, no podrá lograr sus fines. El hombre es pues, un ser libre, que en ejercicio de esa libertad busca alcanzar su felicidad.

Sin embargo, el hombre es un ser gregario por naturaleza, que tiende a unirse, agruparse, ya que se ha comprobado desde diferentes aspectos, tanto social, política, económica, como psicológicamente el deseo o la necesidad de ésta agrupación. Ello, como es fácil advertir, condiciona el ejercicio de la libertad natural del ser humano, pues no podrá perseguir un fin que implique el menoscabo de la libertad de otro ser humano.

Originalmente, los seres humanos se agruparon por el instinto de supervivencia, al paso del tiempo se unían porque así satisfacían ciertos fines: políticos, económicos,

religiosos, o por necesidad de vivir en sociedad.

Sin embargo, esa asociación primaria del hombre, tomando en consideración su libertad y diferencias naturales, no podía aspirar a tener permanencia en el tiempo si no se daba normas de conducta, ya que precisamente por la racionalidad del ser humano y sus diferencias en este aspecto y aún físicas, fácilmente se convertía en medio para los fines ajenos, de ahí que aún en las organizaciones más primitivas encontramos ya la existencia del mundo normativo, de reglas de conducta, del derecho.

No obstante ello, de nada servía que el hombre se diera normas de conducta que regularan su vida en sociedad, bajo la idea de ser libre y conseguir su felicidad respetando la libertad de los demás, si no hubiera ideado la existencia de un ente superior a todos los hombres que los obligara a respetar esas normas de convivencia, surgiendo así, la idea del Estado.

El hombre en un principio creó alianzas, uniones, hasta formar comunidades, las cuales al evolucionar nos permiten distinguir los rasgos característicos que dieron origen a lo que conocemos con el nombre de estado.

La palabra Estado deriva de "stato, stare, status,

que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia." (1)

El maestro Acosta Romero nos dice que el Estado "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas" (2)

El Estado Moderno nos indica Cardiel Reyes "surge del Estado Estamental de la Edad Media, integrado a través del Estado Absoluto del Renacimiento y la Ilustración, y que adquirió sus características fundamentales, en cuatro direcciones:

1) Por la constitución de las nacionalidades, hasta llegar al Estado Nacional.

2) Por la formación de una organización centralizada y jerarquizada, hasta constituir el Estado Soberano.

3) Por el establecimiento de un orden jurídico, que estatuyó los derechos individuales del hombre e instituyó el Estado Constitucional Moderno.

4) Por la construcción de una economía cerrada de libre mercado, sujeta a las leyes de la oferta y la demanda como primera etapa de la economía capitalista. (3)

Giorgio del Vecchio definió al Estado "como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo, y que está, en consecuencia, provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico" (4) .

Hans Kelsen, en su conocida Teoría General del Derecho y del Estado, dice "El Estado no se identifica con ninguna de las acciones que constituyen el objeto de la sociología, ni con la suma de las mismas. No es el Estado una acción o una suma de acciones, ni es tampoco un ser humano o un conjunto de seres humanos. El Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento".(5)

Es para Kelsen el Estado desde el punto de vista jurídico, "la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional)" (6)

Si revisamos la historia de la humanidad, nos encontramos que, independientemente de su origen, desarrollo y evolución, el Estado se ha modificado para adecuarse a las

demandas sociales de acuerdo con los factores imperantes en cada época o país.

Desde los Estados Antiguos de Egipto, Grecia, Romano, los Estados durante la Edad Media, los Estados Modernos, Contemporáneos, el casi extinto Comunista hasta el Capitalista Subdesarrollado y Desarrollado se han reformado o transformado para realizar sus funciones.

Finalmente, lo expuesto es un bosquejo sobre el Estado que nos sirve como introducción a nuestro tema principal, ya que tratar a éste en forma profunda significaría un estudio aparte y sería materia para otra tesis.

FUNCIONES DEL ESTADO

Si al investigar sobre el término Estado son diversas las opiniones que sobre su significado encontramos, en lo referente a sus funciones mayores son las inquietudes que han obligado a los estudiosos del Derecho tanto extranjeros como nacionales a ampliar sus definiciones sobre éste tema.

"Función proviene de "fungere", que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de "finere", por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación

por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública" (7)

Herman Heller define la función social del Estado como "la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común, que armonice todas las posiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado Mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante". (8)

Bonard nos dice que las funciones del Estado son "los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones. Del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines". (9)

El Estado divide sus funciones las cuales se encomiendan a los poderes públicos.

Gabino Fraga nos dice que el concepto de función se refiere a "la forma de la actividad del Estado. Constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. No se diversifican entre sí por el hecho de que cada función tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución". (10)

Los autores nacionales, coinciden con lo que señala en su libro Derecho Administrativo el Maestro Serra Rojas "son tres los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado:

a) La función Legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

b) La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación.

c) La función Jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional". (11)

Nosotros consideramos que actualmente, el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país, por el convencimiento de que el Derecho debe, especialmente en las circunstancias contemporáneas, responder a los cambios sociales, si ha de cumplir su función de instrumento supremo del orden social.

FUNCIONES DEL ESTADO MEXICANO

El Estado Mexicano es la sociedad políticamente organizada, incorporada del movimiento liberal del siglo XIX, que recoge las expresiones de una generación vigorosa de sus mejores hombres como fueron Juárez, Ocampo y demás liberales Mexicanos, que en ése tiempo aportaron sus ideas con patriotismo, plasmando lo más esencial del hombre como fueron las libertades individuales; asimismo el Estado recoge el espíritu de la Revolución Mexicana de 1910 teniendo como marco inicial los derechos sociales, siendo prioritario todo aquello que fuera de interés de las mayorías y rechazando el privilegio de la minoría.

El Estado en México tiene la responsabilidad emanada de nuestra Constitución que es la de conducir y guiar el proceso de desarrollo de la Nación, orientando, promoviendo y alentando las acciones de los órganos socioeconómicos para que se encaminen hacia éste objetivo, pero sobre todo, al ser la sociedad políticamente organizada y representar los elementos integrantes de ésta, la prioridad del desarrollo asume como reto principal un carácter eminentemente social.

El Estado es pues, la organización política de la Nación, y es a la vez también la sociedad políticamente organizada, de ahí que su ámbito de acción se dé en las relaciones

de poder, de lo anterior podemos afirmar que el Estado necesita realizar actividades que regulen las funciones que debe cumplir.

Son tres las funciones que el art. 49 Constitucional nos señala y cuyo texto transcribimos íntegramente por la importancia que reviste éste al consagrar la división de Poderes.

Art. 49 C. "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de éstos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar." (12)

Las funciones y las atribuciones de cada uno de los Poderes los describiremos a continuación:

a. FUNCION LEGISLATIVA:

La función legislativa, desde el punto de vista formal, "es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo". (13)

El artículo 50 C. establece que el Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión, el que a su vez está constituido por dos Cámaras, una de Diputados, como representantes del pueblo, y otra de Senadores, representando a las entidades federativas.

Es en la Constitución de 1857 en el artículo 64 donde encontramos el antecedente del artículo 70 C. vigente en el cual precisa que "toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico". (14)

Actualmente el Art. 70 C. señala que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto" y que ésta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. (15)

b. FUNCION JURISDICCIONAL

"La función Jurisdiccional, desde el punto de vista

formal, está constituida por la actividad desarrollada por el Poder que está encargado de los actos judiciales es decir el Poder Judicial". (16)

En el primer párrafo del artículo 94 Constitucional encontramos la fundamentación de ésta importante función al señalarnos que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito.

Su función fundamental es la de aplicar las leyes a los casos concretos, administrando así la justicia. Es el único Poder con facultades para resolver conflictos entre los habitantes de la República.

Protege a su vez las garantías individuales establecidas en la Constitución, interpreta y aplica las leyes en los casos concretos que son sometidos a su consideración, funciona como órgano de equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como entre los poderes de ésta y los de los Estados, vigilando por el mantenimiento de la supremacía de nuestra Constitución.

El Maestro Serra Rojas nos dice que el Estado "crea la organización judicial como una necesidad ineludible de

orden, armonía y estabilización del orden jurídico, de lo contrario la organización sería caótica". (17)

Se materializa en su acto fundamental que es la sentencia.

c. FUNCION ADMINISTRATIVA:

Para el tema que nos ocupa, esta función Administrativa es la más importante ya que es la base fundamental del Derecho Administrativo.

Desde el punto de vista formal, Gabino Fraga la define "como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo". (18)

Desde éste mismo punto de vista Serra Rojas nos dice que ésta función "es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control." (19)

Para los efectos de este estudio señalaremos inicialmente, que nuestra Constitución en su artículo 80 establece que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo - de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". (20)

En el Capítulo II de éste trabajo haremos un estudio más profundo de la Función Administrativa.

FINES DEL ESTADO

Encontramos que existen múltiples opiniones para encontrar la esencia del Estado y que según algunos autores constituye el fin del estado.

En su libro La República Platón nos dice que "el fin - del Estado es la justicia". (21)

Los filósofos utilitaristas, en el siglo pasado, definieron el fin del Estado como el procurar el bienestar general de la sociedad o el bienestar del mayor número posible de individuos.

Para Hans Kelsen, en cambio, "el fin del Estado es la creación y la aplicación del Derecho". (22)

El fin del Estado, en sentido objetivo, ha de ser la función social que le corresponde y que ha de ser distinta de toda otra institución social.

Entre nuestros destacados juristas encontramos a Serra Rojas que nos dice que "los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y se consagran en su legislación" (23)

En nuestro país la Modernización del Estado ha originado que sus fines sean para buscar "una mayor eficiencia de gestión, un menor gasto presupuestario y un mayor apoyo al Programa de Solidaridad" y así lograr el bienestar de las mayorías.(24)

Como se observa los fines del Estado son múltiples porque abarcan toda la actividad, no solamente del Gobierno sino también del particular, en éste sentido sería interminable hablar sobre los fines del Estado toda vez que éstos son cambiantes dependiendo de la época, circunstancia, ética, moral, religión, país, etc.

Por lo anterior esbozamos unos apuntes respecto a la materia, que sirven para adentrarnos en nuestro tema central.

B. EL DESARROLLO SOCIAL

En los incisos anteriores expusimos las funciones y los fines del Estado Mexicano. En éste, trataremos de analizar cuales son los instrumentos con que cuenta el Estado Mexicano para lograr uno de sus fines más importante: El Desarrollo Social.

Para lograr el desarrollo económico de un país es necesario señalar que el crecimiento es un concepto que permite entender en términos cuantitativos el desenvolvimiento de la economía de una Nación; se trata de una medición que puede hacerse por períodos específicos con el objeto de hacer comparaciones; en nuestro país en la actualidad es sexenal.

Desarrollo económico es el "proceso mediante el cual los países pasan de un estado atrasado de su economía a un estado avanzado de la misma. Este nivel alcanzado en el desarrollo representa mejores niveles de vida para la población en su conjunto; trae como consecuencia que los niveles de vida se van mejorando día con día, lo que representa cambios cuantitativos y cualitativos. Dos expresiones fundamentales del desarrollo económico son: aumento de la producción y productividad per cápita en las diferentes ramas económicas y aumento del ingreso real per cápita". (25)

Para que haya desarrollo, se requiere que el crecimiento económico sea superior al crecimiento de la población y que se mejoren los niveles de vida de la población en su conjunto, para lo cual es necesario distribuir el ingreso de manera más equitativa entre los distintos miembros de la sociedad y no destruir el ambiente físico.

En una forma más sencilla, si partimos de la base de que desarrollo significa acrecentar, dar incremento a una cosa; sociedad: reunión de personas, familias, pueblos o naciones; y social es todo lo referente a la sociedad: podemos definir al Desarrollo Social cómo el alcance de las necesidades básicas de la sociedad en el aspecto de vivienda, salud, educación y alimentación.

En nuestro País los historiadores reconocen varias etapas de desarrollo, exponemos a continuación las que consideramos más importantes para el tema que estamos tratando, y son:

- 1) De 1920 a 1934 el país comienza a recuperarse de los efectos de la lucha armada. Se inicia la reconstrucción económica del país mediante la reanudación del crédito externo y se da la transición del caudillismo al régimen de instituciones. Se dá el tránsito al capitalismo industrial, poniendo fin a la acumulación originaria del capital y se consolida

y legitima el nuevo Estado Capitalista emanado de la Revolución.

2) Entre 1934 y 1945, destaca el espíritu nacionalista del gobierno y el fuerte impulso a la acumulación de capital, así como la creación de infraestructura. Las acciones emprendidas en ésta época permiten sentar las bases del desarrollo capitalista del país.

3) El período de 1945-1970, se caracteriza por el crecimiento industrial fundado en la inversión extranjera y la sustitución de importaciones. Mediante la política del "desarrollo estabilizador" se logra un desarrollo sostenido del producto interno bruto, así como un gran crecimiento industrial en base a la inversión extranjera (principalmente norteamericana) y al endeudamiento externo; se impulsa la agricultura de exportación, pero se descuida la agricultura de subsistencia y los servicios de bienestar popular, el país entra en un período de modernidad que se refleja en el modo de vida de un gran sector de la población.

4) De 1970 a 1982. En éste período, la economía mexicana, impulsada por el Estado, registró tasas importantes de crecimiento superiores al 6% -en tanto que la población creció a tasas del 3% anual. Este crecimiento económico ayudó a la acumulación privada de capital y propició la formación

y desarrollo del capital financiero, pero no atendió los problemas sociales que afectaban y aún siguen afectando a buena parte de la población nacional.

Entre 1971-1976 se plantea una nueva estrategia económica a la que se llamó "Desarrollo compartido".

En éste período el ritmo de crecimiento fué menor que en décadas anteriores. Muchos mexicanos siguieron sin beneficiarse del crecimiento económico, especialmente las capas más bajas de la población. El poder adquisitivo del peso se deterioró en forma paulatina; se incrementó la deuda del país. Muchos problemas económicos y sociales quedaron sin resolverse y otros más se agudizaron. El saldo del sexenio fué la crisis económica.

Entre 1976-1982 se establecen tres medidas iniciales para "administrar la crisis".

- La reforma económica, llamada "Alianza para la Producción", que serviría para refuncionar todo el aparato productivo, haciendo que los factores productivos coadyuvaran a salir de la crisis.

- La reforma administrativa que, aplicada en el sector público, permitiría agilizar todos los trámites adminis-

trativos, de manera que no existiera duplicidad de funciones.

- La reforma política, que complementa a las dos anteriores y pretende legitimar la acción del Estado para darle una mayor base de sustento y apoyo" (26)

El desarrollo socioeconómico durante el sexenio siguió ausente; los principales problemas económicos y sociales, lejos de resolverse, se agudizaron, como la elevada inflación, el constante y creciente endeudamiento interno y externo, el desempleo y subempleo, el deterioro salarial, las precarias condiciones de salud y educativas de muchos mexicanos. El saldo fué también la crisis económica.

Si hasta el año de 1981 se habían manifestado ritmos variables de crecimiento de la economía mexicana, aunque con ausencia de desarrollo, en los años 1982-1986 el país se encontraba en una situación crítica, ya que no hubo crecimiento y menos aún desarrollo socioeconómico.

Después de tres sexenios que desembocaron en una de las crisis más severas en el México contemporáneo, con un aumento de la población mayor al casi nulo crecimiento económico, el Presidente Carlos Salinas de Gortari desde el inicio de su Gobierno, realiza cambios sustanciales en la

estructura del Estado, cuyo objetivo básico y primordial es lograr el desarrollo social en un clima de paz y seguridad social.

Para enfrentar la crisis, entre 1989 y 1992 muchos son los cambios que se han efectuado a la legislación mexicana; el artículo 27 Constitucional, considerado intocable, fué reformado; el 28 C. también registró modificaciones, todos éstos cambios fueron realizados para actualizar nuestra legislación a la realidad imperante en el país.

En este período, también la Administración Pública se ha transformado. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal presenta cambios importantes que debemos mencionar. Uno de ellos es el tema principal de éste trabajo, nos referimos a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, cuyos objetivos, funciones y atribuciones expondremos en el Capítulo III de éste trabajo.

1. LA RECTORIA ECONOMICA

"La intervención del Estado en la economía surge como el instrumento temporal por el cual el poder público penetra al sistema económico, para corregir las contradicciones y crisis internas del sistema económico liberal". (27)

La participación del Estado en la vida económica consiste en planear, conducir, coordinar y orientar los procesos productivos del país y a sus diferentes actores: sector público, social y privado, dando lugar así al proceso llamado de economía mixta.

Jorge Witker V. en su libro Derecho Económico nos indica que dicha intervención del Estado en el proceso de economía mixta en nuestro país la encontramos regulada en los artículos 5, 11, 25, 26, 27, 28 y 131 principalmente, y que describiremos a continuación:

1. "Estatuye un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público.

2. Establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes (artículo 27).

3. Instaure un control directo - y hasta exclusivo y no concesionable- del poder público sobre ciertas actividades o cometidos; áreas estratégicas (artículos 27 y 28).

4. Garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su

ejercicio por el interés público (artículos 5 y 11).

5. Define la rectoría del Estado en el sistema económico para alcanzar un desarrollo integral (artículo 25).

6. Convoca a las tareas del desarrollo a los sectores público, social y privado, tipificando a nivel constitucional el esquema de economía mixta (artículo 25, párrafo tercero).

7. Faculta al Estado para planificar democráticamente el desarrollo económico y social (artículo 26)

8. Postula una economía de mercado competitivo que rechaza los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y acaparamientos de artículos de consumo necesario y otras prácticas desleales atentatorias a la libre concurrencia (artículo 28, recientemente reformado).

9. Acepta, con carácter excepcional, los monopolios estatales en áreas estratégicas en las que se incluye la emisión de billetes por medio de un solo banco y lo relativo a petróleo e hidrocarburos (artículos 28).

10. Finalmente, atribuye al poder público, a través de sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en la economía con el objeto de impulsar el desarrollo

de la sociedad, regulando: "el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación (artículo 27, párrafo tercero)." (28)

Con la necesidad de superar las dificultades que se suscitaron con motivo de las crisis económica y reafirmar la rectoría del Estado en los órdenes político, social y económico, dentro de un Sistema Nacional de Planeación Democrático, propiciando el concurso y unidad armónica de los sectores público, social y privado, a iniciativa del presidente de la República, el día 3 de febrero de 1983 se reformó la Constitución en sus artículos 25, 26 y 28 principalmente.

Dichas reformas desde su inicio, fortalecieron la rectoría política del Estado, al atribuirle a éste la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional dentro de un régimen de economía mixta, fundamentadas en las garantías consignadas por la Constitución.

A diez años de distancia, las circunstancias han cambiado; se han realizado transformaciones de las estructuras económicas de gran trascendencia, el país se encuentra inmerso en una nueva realidad económica, política y social, los cambios a nivel mundial influyen en las decisiones que se toman en nuestro País. Además el Estado tiene que responder con justi-

cia las demandas cada vez mayores de la sociedad, impulsar el crecimiento económico con mayor equidad y participar, activamente, en la gran transformación mundial.

El Estado se adecua a las necesidades actuales: se fortalece en su papel de actor principal e indispensable en el desarrollo social, pero a su vez propicia la participación de los sectores social y privado, modifica su estructura jurídica por medio de las reformas constitucionales a los artículos 27 y 28.

ARTICULOS QUE REGULAN LA RECTORIA ECONOMICA

a. ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL

Este artículo 25 C. fué incluido en Nuestra Carta Magna en 1983. No ha sido reformado desde su creación. En el se señala por vez primera el papel rector del Estado en la economía y las condiciones para que se lleven a cabo las acciones encaminadas al desarrollo de la misma.

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita

el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege ésta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga ésta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social

y privado de la economía, sujetándose a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social; de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo socioeconómico nacional, en los términos que establece ésta Constitución". (29)

b. ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Este artículo considerado intocable, fué reformado el 6 de enero de 1992. La intención fué, dar certidumbre jurídica en el campo; capitalizarlo y proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal. Se pretende así realizar el cambio del agro mexicano con justicia y prosperidad.

Se eliminaron las prohibiciones a las sociedades mercantiles en lo referente a la posesión, propiedad o administración de bienes raíces. Se determinan los criterios generales para la operación de empresas. Se promueve la asociación entre campesinos y socios mercantiles.

En la primera fracción se reconoce y establece que corresponde a la nación la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, la cual al transmitirla a los particulares, se constituye la propiedad privada.

Para el tema que nos ocupa, es importante señalar que en la fracción tercera del mencionado artículo se le atribuye al sector público facultades para intervenir en la economía: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana". (30)

La fracción cuarta precisa: corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plata-

forma continental.

Más adelante la fracción sexta determina que la explotación de dichos recursos naturales solamente podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

Se ratificó en la reforma al 27 C. la exclusividad de la explotación directa del petróleo, los carburos de hidrógeno, los materiales radioactivos, la generación de la energía nuclear y todo lo relacionado con la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

La reforma constitucional forma parte de la Reforma del Estado ante la necesidad del cambio asociado con progreso que exige el campo mexicano.

c. ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL

Desde 1917 hasta 1982 éste artículo no fué reformado, siendo uno de los pocos en estas condiciones, sin embargo en los últimos diez años, es el que más cambios ha registrado.

En su último informe de Gobierno, el Presidente Lopez Portillo anunció la nacionalización de la banca, por lo que el artículo 28 fué objeto de reforma constitucional. El 17

de noviembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la adición del párrafo quinto en donde se encuadró lo relacionado con la prestación del servicio público de banca y crédito.

A finales de ese mismo año el entonces presidente De la Madrid Hurtado envió la iniciativa de reforma del mencionado artículo 28 en donde se confirma la estrategia gubernamental del control de precios y distribución de productos básicos de consumo popular.

Fué el 3 de febrero de 1983 cuando se aprobó dicha reforma en donde se incluyó la fracción sexta donde se reconoce la posibilidad que tiene el Estado de contar con organismos y empresas paraestatales para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y prioritarias a su cargo., de ésta manera se enmarcaron expresamente los principios de la participación del Estado en la economía.

El dos de mayo de 1990 con el objeto de restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito que permita apoyar mejor el desarrollo del país, se envió al H. Congreso de la Unión la iniciativa para reformar el artículo 28 Constitucional. De ésta manera se derogó la fracción quinta.

Es importante señalar que las leyes relativas a la prestación del servicio de Banca y Crédito fueron reformadas para adecuarse al nuevo señalamiento.

2. LA PLANEACION

La planeación económica nos dice Jorge Witker V., "constituye una técnica de intervención a partir de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político, y de sus leyes, y que inserta en la Carta Fundamental, define un proyecto nacional en función de objetivos precisados en una ideología constitucional y política". (31)

Moisés Gómez Granillo indica "la planeación económica a nivel nacional, es una técnica cuya aplicación permite el uso mejor y más completo de los recursos de un país, así sean económicos o humanos, en beneficio del interés colectivo. Es decir, en una economía planificada, el interés colectivo prevalece al interés personal". (32)

Otro concepto de planeación es la que L. Tamayo Jorge define como "la adaptación de la producción a 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". (33)

Miguel de la Madrid Hurtado en el sexenio que fué Presidente de la República, es quien envió la iniciativa para modificar el artículo 26 Constitucional., en el cual junto con el 25 Constitucional, sienta las bases de la descentralización política de la rectoría del Estado y se instrumenta por el Sistema de Planeación Democrática, traducido en un Plan Nacional de Desarrollo, al cual se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, con facultades al Ejecutivo Federal para coordinar-mediante convenios con los gobiernos de los estados su elaboración y ejecución, así como para que induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar. El indica que la Planeación Democrática "constituye un eficaz instrumento para darle rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociación política que, conciliando intereses y atendiendo a las necesidades de las mayorías, dé respuesta a los retos de nuestro tiempo". (34)

Por su parte Enrique González Pedrero nos señala que "La planeación Democrática supone una idea del desarrollo que nos hace corresponsables a todos: desarrollo ya no es sólo asunto del gobierno sino el producto del esfuerzo organizado de la sociedad en su conjunto. El pueblo sabe de antemano lo que hará porque participa de la decisión y, porque lo sabe, vigila y controla: manda. La planeación que toma en cuenta al pueblo es la antítesis de un gobierno autorita-

rio, a la vez que propicia un gobierno fuerte, sustentado en una sociedad fuerte; la fortaleza no reside aquí en la coerción, sino en la decisión libre del ciudadano". (35)

En éstos señalamientos encontramos la base de lo que más tarde el Presidente Carlos Salinas de Gortari instrumentaría a través del Programa Nacional de Solidaridad: la planeación por parte del Estado y la ejecución de los programas solicitados por el pueblo con su participación.

a. ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL

"El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de Desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley". (36)

Es así como entendemos que al crear el Sistema Nacional de Planeación, el Estado cuenta con una herramienta de trabajo único para toda la Administración Pública, que obliga a supeditar cada una de sus acciones al cumplimiento de los objetivos previstos. Se busca así la continuidad de los programas, la eficacia de sus resultados y la coherencia de las decisiones, con una finalidad explícita: evitar el despilfarro de los recursos y el derroche de los esfuerzos.

Para que el sistema funcione el Estado institucionaliza la participación ciudadana para que el pueblo pueda decidir, en pleno ejercicio de sus libertades, lo que ha de ser y hacer su gobierno mediante una actividad consciente y orga-

nizada.

La planeación democrática reconoce la diversidad del país. Cada región, cada estado, tiene sus propios problemas, sus propias necesidades, sus propias carencias y sus propios recursos. Es así que se plantea la descentralización de la vida nacional.

b. LOS PLANES DE GOBIERNO

En nuestro país la política de planeación ha variado dependiendo de la situación económica y política por la que ha atravesado.

Los esfuerzos de planeación han correspondido a la complejidad de la estructura social, a la concepción del proceso de desarrollo y del papel que había de jugar el Estado dentro de éste, así como la postura que debía tomar ante los acontecimientos políticos-económicos internacionales.

El primer proyecto de nación se empieza a perfilar en la Constitución Política de 1917; pero es hasta 1930, que siendo Presidente de la República el Ing. Pascual Ortíz Rubio, entra en vigor el 12 de julio de ese mismo año la primera Ley sobre Planeación General de la República. En ésta el Estado intenta regular con una normatividad expresa la economía

nacional en forma congruente con las necesidades del país y de acuerdo con los recursos con que se contaba.

El primer Plan Sexenal se elaboró en 1933 a petición del Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario, para que a su candidato a la Presidencia, el General Lázaro Cárdenas le sirviera de base para su mandato en el período comprendido entre 1934-1940., así como para el último año de gobierno del General Abelardo L. Rodríguez.

Los objetivos planteados en el Plan, fueron:

- a) Aprovechamiento planificado de las riquezas nacionales y adecuado desarrollo de las energías humanas.
- b) Alza de los salarios de los trabajadores para obtener su rehabilitación física, intelectual y moral.
- c) Creación de oportunidades de trabajo fomentando la industrialización que permitiera activar el intercambio de productos entre el campo y la ciudad.
- d) Fundación de una economía propia, autónoma, dirigida por la inteligencia y el trabajo de los mexicanos" (37)

Este primer Plan Sexenal lo tomamos como antecedente, ya que no fué un programa de Gobierno, puesto que fué un partido político el que lo aprobó.

En el año de 1939, la Secretaría de Gobernación, por mandato del Presidente Lázaro Cárdenas, elaboró el Segundo Plan Sexenal, que debía ser llevado a la práctica en el período 1940-1946, por el Presidente Manuel Avila Camacho. Se refiere exclusivamente a la acción del sector gubernamental.

Proponía básicamente:

- a) Consolidar la paz social a través de la unidad nacional.
- b) Continuar el reparto agrario y otorgar crédito, riego y buenas vías de comunicación.
- c) El Estado debe fortalecer al Ejido e intensificar su colectivización.
- d) Los principios económicos del Plan, son la agricultura, la industria, el comercio y los transportes.

Este Plan se quedó en un intento, debido a los proble-

mas y ajustes de la economía nacional provocados por la Segunda Guerra Mundial.

Durante el Gobierno de Miguel Alemán Valdez, no se elaboró ningún plan formal, sólo un programa de política económica.

Ruiz Cortinez (1952-1958) creó la Comisión de Inversiones, cuya principal función fué evaluar los proyectos del Gobierno Federal y, preparar un programa general de inversiones.

López Mateos (1958-1964), crea la Secretaría de la Presidencia cuyo objetivo principal era coordinar todas las acciones de política económica del Estado. Esta Secretaría asumió la totalidad de las funciones de la Comisión de Inversiones.

Como resultado de la inclusión de México en la Alianza para el Progreso, en 1961, en Punta del Este, Uruguay, nuestro país elabora un plan de desarrollo llamado Plan de Acción Inmediata.

Con el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, se crea el Plan de Desarrollo Económico Social que cubre el período 1966-1970 y que es una continuación del Plan de Acción Inmediata.

En el sexenio de Luis Echeverría, se aplicaron algunas medidas de tipo económico, se procuró racionalizar la actividad del sector público en materia económica (presupuesto por programas) lo cual no se logra ya que se crean una gran cantidad de organismos y fideicomisos para este fin. Se marcan los inicios de la Reforma Administrativa que son la base de una planeación global a futuro.

José López Portillo (1976-1982), es en éste sexenio donde se muestra una gran actividad planeadora por parte del Estado: Crea la Secretaría de Programación y Presupuesto que viene a ser el órgano central de planeación y sustituye a la Secretaría de la Presidencia.

Anuncia su nueva política económica cómo ya mencionamos al principio de éste capítulo y la basa en tres reformas: la económica, la administrativa y la política.

Se empieza a crear un Sistema Nacional de Planeación, a cargo de la Secretaría recién creada y se le responsabiliza de las normas y la metodología para la elaboración, aplicación y actualización de planes y programas nacionales, sectoriales y regionales que busquen el desarrollo económico y social.

Es así que el Presidente López Portillo firma el

decreto en el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 que estaría vigente los dos últimos años de su mandato y en el cual se plantean los siguientes objetivos:

- I. Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural;
- II. Proveer a la población de empleo y condiciones mínimas de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda;
- III. Promover un crecimiento económico alto, sostenido eficiente; y
- IV. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas." (38)

La estrategia del Plan Global para lograr estos cuatro objetivos y por lo tanto alcanzar el desarrollo, se integró por 22 políticas básicas, y por varios planes y programas sectoriales que se elaboraron y publicaron en ese sexenio.

El Sistema Alimentario Mexicano, es otro elemento

de la planeación en éste sexenio. El SAM lo componen 20 sub-proyectos, los cuales plantean diversas acciones para resolver los problemas de producción, distribución y consumo de alimentos.

Los intentos de planeación en el sexenio de López Portillo, aunque con técnicas avanzadas no lograron el cumplimiento de ninguno de los objetivos planteados en el Plan Global de Desarrollo. Los problemas económicos en lugar de resolverse por el contrario, se agudizaron.

1) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

Los deseos de planificar se manifiestan desde el día 1o. de diciembre de 1982, cuando en su discurso de toma de posesión como Presidente de la República, el Lic. Miguel de la Madrid anuncia un Programa de Reorientación Económica.

Los principios básicos del inicio de éste sexenio son:

- 1) Nacionalismo Revolucionario
- 2) Democratización Integral
- 3) Sociedad igualitaria
- 4) Renovación Moral de la Sociedad
- 5) Descentralización de la vida Nacional

- 6) Desarrollo, empleo y combate a la inflación
- 7) Planeación Democrática

Ya expusimos anteriormente que es al inicio de éste sexenio cuando se reforman los artículos constitucionales 25, 26 y 28 para dar cumplimiento al último de los principios básicos mencionados y que fortalecen la rectoría política del Estado y atribuyen a éste la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional.

Se publicó el 5 de enero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Planeación, que complementa al artículo 26 Constitucional transcrito anteriormente, en donde se señalan las normas y principios sobre los que se apoya la Planeación y precisa que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática.

El 31 de marzo de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el que se integran las líneas de acción con los propósitos, los objetivos del plan y las políticas sectoriales que se producen en programas específicos por sector, mismos que se deben cumplir a través de programas de mediano plazo y programas operativos anuales, ya que tanto el Plan Nacional como los programas son de carácter sexenal.

El propósito fundamental del Plan Nacional de Desarrollo es "mantener y reforzar la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad que bajo, los principios de estado de derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Requiriéndose para ello de una mayor fortaleza interna de:

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

- La sociedad a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático". (39)

De éste propósito del Plan se derivan cuatro objetivos generales, las líneas de acción, las políticas sectoriales:

"Líneas de acción

1.- La reordenación económica.

1.1) Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.

1.2) Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.

- 1.3) Recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.
- 2.- El cambio estructural:
 - 2.1) Enfatizar los aspectos sociales y distributivas del crecimiento.
 - 2.2) Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
 - 2.3) Descentralizar las actividades productivas y el bienestar social.
 - 2.4) Adecuar las modalidades del financiamiento a las prioridades del desarrollo.
 - 2.5) Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo.
 - 2.6) Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar el sector social y fomentar el privado.

Objetivos

1. Conservar y fortalecer las instituciones

democráticas.

2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Políticas Sectoriales

1. Programa Nacional de Alimentación.
2. Programa Nacional de Educación, deporte y recreación.
3. Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo.
4. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral.
5. Programa Nacional de Capacitación y Productividad.
6. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.
7. Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico.
8. Programa Nacional de Turismo.
9. Programa Nacional de Salud.
10. Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes.
11. Sistema Nacional para el Abasto.

12. Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior.
13. Programa Nacional de Energéticos.
14. Programa Nacional de Minería.
15. Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar.
16. Programa Nacional de Ecología.
17. Programa de Empresa Pública.
18. Programa Nacional de Agua." (40)

Se elaboraron también algunos otros programas económicos como el Programa Extendido de Reordenación Económica, el Programa de Aliento y Crecimiento, al mismo tiempo se firmaron Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional en 1982 y 1986, con el objeto de buscar nuevos financiamientos exteriores que aliviaran en parte el pago del servicio de la deuda y permitieran el crecimiento y el desarrollo económico, y el 15 de diciembre de 1987 se firmó el Pacto de Solidaridad Económica, cuya finalidad esencial era evitar que el país cayera en la hiperinflación y que la población de bajos recursos no viera reducido, aún más, su poder adquisitivo o sus condiciones de empleo.

A partir de esa fecha, se prorrogó el Pacto de Solidaridad Económica, hasta el fin del sexenio.

Pese a los esfuerzos por planear la actividad económi-

ca nacional en éste período, los resultados no fueron positivos, ya que en la realidad no se cumplieron los objetivos y metas fijadas en los diversos planes y programas que se elaboraron y algunos se aplicaron con deficiencias. La crisis económica siguió presente, como mencionamos anteriormente, el desarrollo social fué nulo, ya que los problemas que se presentaron al inicio del sexenio, no se resolvieron, muchos se agudizaron. Por lo tanto no se registró avance económico, el país se volvió más dependiente del exterior, se agudizó la crisis económica y los niveles de vida de muchos mexicanos disminuyeron en forma dramática y alarmante.

2) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

El Ejecutivo Federal en cumplimiento al mandato constitucional y a Ley de Planeación, elaboró el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a los años 1989-1994, lo envió al H. Congreso de la Unión para su exámen, revisión y en su caso aprobación, el día 31 de mayo del año de 1989.

"El Plan recoge las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Gobiernos de los estados y los planteamientos que han formulado los principales grupos sociales ". (41)

Las bases que guían al Plan son: cambio e identidad.

En el nivel en que se encuentra la crisis económica, la demanda urgente de toda la población es que la economía no permanezca en el estancamiento o en la inflación. Que con el cambio económico se genere crecimiento con estabilidad y equidad.

El cambio también, no se puede sustraer al impacto que nos ocasionan las transformaciones mundiales actuales.

La estrategia general para alcanzar los objetivos del Plan es la modernización nacional; dicha modernización permitirá hacer realidad el mejoramiento de la calidad de vida de todos los mexicanos. Esta conlleva un amplio esfuerzo de concertación para mantener el Estado de Derecho, el imperio de la ley, y defender la seguridad y la paz pública con respeto a las libertades y garantías que gozamos los habitantes en nuestro país.

"Para construir la grandeza de México; el Plan Nacional de Desarrollo precisa tres acuerdos:

1) Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.

2) Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de precios; y

3) Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida". (42)

El PND 1989-1994 se propone avanzar hacia el logro de cuatro objetivos fundamentales:

I) La Defensa de la Soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.

II) La ampliación de la vida Democrática:

III) La recuperación económica con estabilidad de precios.

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

"La estrategia económica del Plan tiene dos metas prioritarias:

I) Alcanzar una tasa de crecimiento cercana al 6 por ciento anual.

II) Consolidar la estabilidad, hasta reducir el ritmo anual de aumento de los precios a un nivel comparable con el de nuestros socios comerciales". (43)

La estabilización de la economía; la ampliación de disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la Modernización económica son las tres líneas básicas que contempla el Plan Nacional de Desarrollo para crecer.

La primera se refiere a la estabilidad de precios en forma sostenida.

La segunda fortalecer al ahorro interno y disminuir la transferencia de recursos al exterior, y la tercera es la modernización económica a través de un sector público eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares y con un aparato productivo más competitivo en el exterior.

Entre otros aspectos, el Plan contempla como prioritarios:

Perfeccionamiento de los Procesos Políticos

Participación y Concertación Social

La modernización del campo

Protección del petróleo, promover su ahorro y uso racional

Modernización del aparato productivo

Modernización estructural de la empresa pública · concentrándolas en áreas estratégicas prioritarias

Ampliación de la inversión interna y extranjera.
Atención a demandas prioritarias del bienestar social a través del Programa Nacional de Solidaridad.
Erradicación de la Pobreza Extrema.
Creación de Empleos Productivos bien remunerados.
Promoción y difusión de la Cultura, las artes y el deporte en nuestro país y en el exterior.
Promover acuerdos bilaterales y multilaterales con los nuevos polos de crecimiento mundial, la Comunidad Económica Europea y la Cuenca del Pacífico.
Apoyar los mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas para lograr la paz mundial.
Reconocer y Fortalecer el compromiso de las Fuerzas Armadas.
Colaboración con los Poderes Judicial y Legislativo.
Renegociación de la deuda externa.
Política tributaria.
Modernización de la Educación.
Mejorar condiciones de vida del magisterio nacional.
Lograr una transformación del ordenamiento territorial.
Desconcentrar actividades económicas.
Ampliación de la disponibilidad y acceso a la vivienda.
Protección y restauración del medio ambiente.
Reordenación territorial con criterios ecológicos.

En síntesis, el Lic. Carlos Salinas de Gortari concibe

un enfoque del Estado al señalar en el Plan Nacional de Desarrollo: el Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizado y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza. El quehacer del Estado en la economía es, pues, promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la Constitución y las leyes, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales". (44)

Afirma que la Soberanía nacional es patrimonio exclusivo del pueblo de México y es el pueblo el que rechaza por igual el liberalismo a ultranza que desemboca en la anarquía y el estatismo exacerbado que inhibe y suple la iniciativa de los ciudadanos. Es por ello que la modernización del Estado, con estricto apego al artículo 25 de nuestra Constitución, hace de la actuación pública un promotor del desarrollo nacional integral y una fuente de orientación de la actividad económica, con el irrenunciable propósito de fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático.

Es durante éste período 1989-1992 bajo la Filosofía del Liberalismo Social cuando se inicia un verdadero choque frontal contra las zonas marginadas del país: al inicio de su administración como mencionamos anteriormente, crea el

Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL); cuyo objetivo es alcanzar el desarrollo social, que es combatir la pobreza extrema, así como atender a indígenas y campesinos para lo cual ha creado el instrumento para lograr esta meta: La Secretaría de Desarrollo Social.

C. EL LIBERALISMO SOCIAL

El liberalismo postula la libertad del individuo dentro de la sociedad.

La filosofía del liberalismo de John Stuart Mill, consideró la libertad de opinión y expresión como algo que debe tolerarse, como algo que debe venerarse porque desempeña una función vital e indispensable en la sociedad y en la política. (45)

El Liberalismo nos dice Don Jesús Reyes Heróles "surge de la razón y se traduce en actividad. Hay una idea liberal en un acto; una inmersión de la idea liberal en la realidad y de ello proviene el liberalismo como experiencia, cargada de sentido histórico". (46)

El Liberalismo continua Reyes Heróles no únicamente es un largo trecho de nuestra historia, sino que constituye la base misma de nuestra actual estructura institucional y

el antecedente que explica en buena medida el constitucionalismo social de 1917.

El liberalismo mexicano puso énfasis en la cuestión social, por lo tanto el pueblo es el motor de la historia.

El desarrollo histórico de México nos evidencia tres grandes gestas revolucionarias que respondieron específicamente al status social que prevaleció en cada época: La independencia, la Reforma y el Movimiento armado de 1910, que en su conjunto conforman la Revolución Mexicana

El Liberalismo nuestro es un liberalismo original, ya que sus luchas tuvieron siempre bases populares, agrarias; la demanda de igual consideración a todos sus habitantes; el rechazo de los monopolios, la secularización de la sociedad y la supremacía del poder civil; la propuesta federal detrás de las regiones y sobre todo la convicción nacional frente a la amenaza y las pretenciones extranjeras.

El nuestro fué como lo señaló Jesús Reyes Heróles un Liberalismo triunfante: "al triunfo de la Reforma en el siglo XIX, la reforma liberal, diseñó la estructura de la nación y le dió continuidad y futuro". (47)

Así también la Revolución Mexicana liberó el trabajo,

la tierra, las conciencias y con ello la dignidad. Defendió la soberanía de la nación frente a la emergencia de nuevas hegemonías, la amenaza a sus recursos y a su proyecto político independiente. Recogió del proyecto liberal su propuesta de libertad haciéndola comprometidamente social. Dió al Estado la conducción del desarrollo y de los recursos de la nación, hizo de los reclamos de la Revolución por la tierra, el trabajo y la educación un programa de futuro.

El presente inmediato de nuestro país nos señala condiciones y circunstancias socioeconómicas y políticas muy diferentes a las que prevalecieron durante las épocas anteriores; épocas de grandes movimientos revolucionarios.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari, planteó una reforma de la Revolución para dar vigencia y relevancia presente al liberalismo social para garantizar nuestra idea histórica de país, para realizar los fines de soberanía, justicia, libertad y democracia.

El 4 de marzo de 1992 declaró que a través del Liberalismo Social se tiene como objetivo lograr una verdadera modernización del Estado, sin que éste pierda su más alto propósito: ser abanderado de los más altos ideales de la sociedad, de su racionalidad, de su justicia, de su equidad. El Estado debe ser solidario con la sociedad, comprometido con la justi-

cia como objetivo permanente y específico del Estado.

Precisó y definió el Presidente Salinas 10 conceptos básicos entendidos desde el punto de vista del liberalismo social y que describirémos a continuación en forma casi íntegra, ya que su programa de desarrollo social lo basa en éstos conceptos:

LA SOBERANIA

Es fundamental y razón de sobrevivencia y objetivo único que da sentido a las metas que perseguimos, porque queremos que sean nuestras. La nación debe asegurar en todo momento su fortaleza para perdurar soberana en la vecindad con la mayor potencia del mundo. Sólo la propuesta del liberalismo social fortalece nuestra soberanía. Se busca mayor interrelación económica, diversificar las relaciones internacionales, fuerza política y fortaleza económica interna.

EL ESTADO

Nuestro Liberalismo social, promueve un Estado solidario comprometido con la justicia social, trabajando siempre dentro del régimen de derecho, conduciendo el cambio en el marco de la ley y manteniendo la estricta vigencia y protección de los derechos humanos. Propone un Estado promotor, que

aliente la iniciativa privada pero con la capacidad para regular con firmeza las actividades económicas y evitar así que los pocos abusen de los muchos. Un Estado que orienta atención y recursos hacia la satisfacción de necesidades básicas de la población, respetuoso de los derechos laborales, de la autonomía de los sindicatos y protector del medio ambiente, que ayude a las familias a alcanzar con su trabajo sus propios fines. Un Estado que usa la ley para transformar la realidad hacia más justicia, más libertad y más soberanía.

LA JUSTICIA SOCIAL

En el liberalismo social la justicia es un objetivo para el que hay que trabajar deliberadamente. Es un compromiso explícito que tiene que promoverse al mismo tiempo que se auspicie el crecimiento y la estabilidad. Solidaridad es la expresión actual de nuestro liberalismo social que cumple con hechos sin romper la disciplina fiscal, respeta la dignidad de los mexicanos, al decidir y participar, directamente y sin burocracia.

LAS LIBERTADES

El liberalismo social recupera el valor moral del individuo y lo combina con el valor de la comunidad. Se tiene un amplio compromiso con la libertad, esencia del ser humano

en un marco de justicia.

LA DEMOCRACIA

Es una estructura jurídica y régimen político que obliga al Estado al respeto al voto, corresponsablemente con los partidos y los ciudadanos. Es también un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, en el que el Estado tiene que cumplir, sin atropellar, sin ignorar la voluntad de los individuos ni de sus organizaciones. El Estado debe respetar las libertades y promover la justicia social, ampliar las oportunidades de bienestar y fomentar la cohesión social, considerando la autonomía de los diferentes grupos.

LA EDUCACION

Para el liberalismo social, la educación es parte fundamental del desarrollo integral del país y los maestros actores básicos en la lucha por la soberanía y por la justicia social. Debe promover un sistema educativo nacional con libertad para educar, con responsabilidades más amplias en los estados y en las regiones, así como en la sociedad, con contenidos educativos que reflejen los nuevos tiempos, el orgullo de la historia y la fortaleza de la nación ratifica la responsabilidad del Estado en impartir la educación gratuita y laica

y hacer obligatoria la primaria y mejorar las condiciones de vida digna para los maestros; propone educación de calidad para la libertad y la justicia.

EL CAMPO

Para el liberalismo social de la Revolución, el campo es un hilo conductor de nuestra historia en las comunidades y pueblos y a lo largo de toda la Nación. La reforma de la Revolución asume plenamente el reconocimiento constitucional del ejido y la comunidad, promueve con eficacia la justicia agraria, abre oportunidades para que apoyado por los programas de fomento del gobierno- el campesino haga ejercicio de su libertad y no de su necesidad, alienta las asociaciones y protege a las comunidades. La reforma es para alcanzar los fines de la revolución agraria; justicia y libertad a todo el campo mexicano y dar la batalla por la dignidad y el bienestar de las familias campesinas. Se deja atrás una visión paternalista que ofrecía sólo promesas, pasamos a una de respeto y verdadero apoyo en los hechos.

LOS INDIGENAS

Para el liberalismo social, la Nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Queremos que ellos puedan decidir,

como todos los mexicanos, su forma de vida y que cuenten con los medios para alcanzarla. Por eso, ahora la ley protege y promueve el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización. Si reconocemos que aportan las raíces más profundas de nuestra historia y nacionalidad, debemos asumirlas con plenitud: luchemos contra la desigualdad que sufren respetando el ejercicio de sus libertades y la vida y dignidad de sus propias comunidades.

LA ALIMENTACION, LA VIVIENDA, LA SALUD Y LA CALIDAD DE VIDA

Para el liberalismo social, en la alimentación como en la vivienda, la salud y la calidad de vida, el Estado está plenamente comprometido. Pero entiende la corresponsabilidad de la sociedad en la resolución de sus carencias, promueve nuevos esquemas para que haya una más amplia participación en la solución de los problemas y respuesta más eficaz con transparencia y equidad.

NACIONALISMO

Nuestro nacionalismo es abierto y activo frente al exterior, para proteger mejor lo propio; es democrático y respeta la dignidad de las personas, para que todos cuenten en la defensa de la Nación; es tolerante, defensor de los

derechos humanos y de las libertades y promotor de la justicia.

En los conceptos anteriores basa el Presidente Salinas la nueva forma del quehacer del Estado en México y resume: "Nuestro liberalismo social guía hoy la reforma de la Revolución, modificando al Estado en sus relaciones con la sociedad y con el mundo, esto es, lo moderniza para conseguir los mismos fines históricos de siempre. Por eso, no nos obligamos con el pasado, aprendemos de él, no rechazamos el presente, lo asumimos con confianza. El pueblo sabe muy bien qué es lo que debe cambiar y que es lo que debe permanecer. Por ello la nación responde a sus retos, manteniendo lo mejor de sus tradiciones. Lejos del neoliberalismo y del neopopulismo, en el país avanzamos con un nuevo espíritu solidario y con un claro sustento nacionalista. El liberalismo social nos une y nos da destino". (49)

La transformación que propuso el Presidente Salinas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, es importante señalar que está llevándose a cabo a través de las reformas de los artículos 27 y 28 Constitucionales, también los cambios dentro de la Administración Pública Federal son significativos. De esta manera, bajo la nueva Filosofía del Liberalismo Social de la que es el principal promotor, trata que el Estado continúe siendo el rector de la economía nacional y a la vez cumpla sus fines.

CITAS

- (1) ACOSTA ROMERO Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Edit. Porrúa S.A., México 1986. p. 56
- (2) Ibidem., p. 58
- (3) CARDIEL REYES Raúl, "Curso de Ciencia Política", Edit. Porrúa, S.A., México 1978. p. 102-103
- (4) DEL VECCHIO Giorgio, citado por CARDIEL REYES, Raúl, ob cit., p. 104
- (5) KELSEN Hans, "Teoría General del Derecho y del Estado", Edit. U.N.A.M., 1983. p. 218
- (6) Ibidem., p. 215
- (7) SERRA ROJAS Andrés, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa S.A., México 1985. p. 37
- (8) HELLER Herman, citado por CARDIEL REYES Raúl, ob cit., p. 110
- (9) BONARD, citado por SERRA ROJAS Andrés, ob cit., p. 37
- (10) FRAGA Gabino, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S.A., México 1988. p. 26
- (11) SERRA ROJAS Andrés, ob cit., p. 38
- (12) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917 (comentada), Edit. Trillas,

S.A. México 1992, p. 62

- (13) FRAGA Gabino, ob cit., p. 37
- (14) TENA RAMIREZ Felipe, "Leyes Fundamentales de México", Edit. Porrúa, S.A., México 1980. p. 616
- (15) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", ob cit., p. 74
- (16) FRAGA Gabino, ob cit. p. 47
- (17) SERRA ROJAS Andrés, ob cit., p. 49
- (18) FRAGA Gabino., ob cit., p. 53
- (19) SERRA ROJAS Andrés, ob cit., p. 55
- (20) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", ob cit., p. 93
- (21) PLATON citado por CARDIEL REYES Raúl, ob cit., p. 110
- (22) KELSEN citado por CARDIEL REYES Raúl, ob cit., p. 110
- (23) SERRA ROJAS Andrés, ob cit., 37
- (24) ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S.A., México 1991, p. 294
- (25) ZORRILLA ARENA, citado por MENDEZ MORALES, José S., "Problemas Económicos de México", 2ª. Edición, Ed. Mc Graw Hill, México 1992, p. 43

- (26) SILVESTRE, José, Citado por MENDEZ MORALES, José S., ob cit., p. 50
- (27) Witker V., Jorge, "Derecho Económico" Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, México 1992, p. 29
- (28) Ibidem., p. 46
- (29) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"., ob cit., p. 32 -33
- (30) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"., Editorial Algo, México 1993, p. 20
- (31) WITKER V., Jorge ob cit., p. 55
- (32) GOMEZ GRANADILLO, Moisés. "Breve Historia de la Doctrina Económicas", Ed. Esfinge S.A., México 1964, p. 276
- (33) L. TAMAYO, Jorge, citado por SERRA ROJAS, Andrés, "Ciencia Política"., Ed. Porrúa, S.A., México 1964, p. 276
- (34) Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco, "La Planeación Democrática y el Fortalecimiento Municipal", Ed. Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1985, p. 29
- (35) Ibi dem
- (36) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", ob cit., 1993, p. 20-21
- (37) SOLIS, Leopoldo, "Planes de Desarrollo Económico y Social"

Edit. SEP-Setentas Diana, S.A., 1ª edición, 1989, p. 106

- (38) Plan Nacional de Desarrollo 1980-1982
- (39) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988
- (40) Ibi dem
- (41) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994
- (42) Ibi dem
- (43) Ibi dem
- (44) Ibi dem
- (45) W. DEUTSH, Karl, "Política y Gobierno" Edit. F.C.E., España-México, 1976, p. 117
- (46) REYES HEROLES, Jesús, "Los orígenes del Federalismo" 1 Parte, Edit. FCE., México 1974, p. IX
- (47) RODRIGUEZ CASTRO, Compilador, "Jesús Reyes Heróles un Mexicano Universal" PRI, p. 95
- (48) Informe de Gobierno, Excelsior, Cuarta Parte de la Sección A, Noviembre 1º de 1992, p. 7

C A P I T U L O I I
LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

CONCEPTO:

Para entender el concepto de Administración Pública debemos conocer aunque sea de una manera muy somera, algunas teorías que sobre la Función Administrativa nos señalan autores tanto extranjeros como nacionales.

Berthélemy considera a la "Función Administrativa como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley". (1)

Para Hauriou "tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo ésto por medios de policia, y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa" . (2)

Otto Mayer nos dice que "la administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines y bajo un orden jurídico". (3)

Entre nuestros destacados juristas encontramos que Gabino Fraga coincide con algunos de los aspectos de Mayer y de Houriou al definir a la función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, diciendo que es "la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. (4)

Por otra parte Acosta Romero, en su libro Teoría General del Derecho Administrativo nos indica que "la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes; su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos". (5)

Nosotros consideramos que la función pública tiene que organizarse por medio de la Administración Pública para realizar fundamentalmente los actos necesarios para lograr la satisfacción de los intereses colectivos.

Además, tiene en un sistema Federal como el nuestro, que aplicar metodos y sistemas acordes con el momento que se vive, para realizar eficazmente su función y lograr una adecuada

coordinación entre la multitud de órganos que integran dicha Administración.

A. ESTRUCTURA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sustenta en los artículos 39,40,41 y 49 lo expuesto anteriormente, al señalar que la soberanía nacional reside en el pueblo, que es voluntad de éste, constituirse en una República representativa y que su soberanía la ejerce por medio de los Poderes de la Unión. También nos indica que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Para el tema que nos ocupa, también es importante remitirnos a los Artículos 80 y 89 fracción primera de nuestra Carta Magna, en donde establece claramente que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, al que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", y al cual se le faculta entre otras a promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Cuando el Presidente de la República actúa como autoridad administrativa, ocupa el lugar más alto de ésta jerarquía concentrado en él, los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la

Administración; es por lo tanto el Jefe de la Administración Pública Federal.

Es así que para cumplir las tareas de rectoría y planeación del desarrollo, el Ejecutivo Federal tiene a su cargo la Organización Administrativa del Estado en el ámbito de su competencia Federal, en función del mandato del artículo cuyo texto expreso dice así:

Artículo 90 Constitucional. "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y la Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos".

(6)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es a la que se refiere el artículo anterior, en ella y en su respectivo reglamento se establece todo lo referente a

la organización administrativa del Estado en el ámbito Federal.

B. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

A iniciativa del Presidente de la República, Titular del Poder Ejecutivo, basándose en el artículo 90 C. anteriormente citado, y en el 71 fracción primera, de la misma Constitución, el Congreso de la Unión expidió el 29 de diciembre de 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Buscando y pretendiendo así reorganizar la compleja estructura burocrática que hasta ése entonces había desarrollado la Administración Pública, recogiendo en un sólo instrumento las responsabilidades claras y precisas para así evitar la duplicidad de funciones y permitir que las decisiones gubernamentales se tradujeran en los resultados que demandaban los habitantes del país.

Para ésto se requirió la institucionalidad de la Programación de las acciones de la Administración Pública, la jerarquización de prioridades, objetivos y metas que resultaran comprensibles y viables tanto para los servidores públicos como para la población en general.

En el mencionado ordenamiento, se establecieron los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con las demás dependencias del Ejecutivo Federal, a fin de lograr una mejor coherencia en sus acciones, asimismo se incorporó el propósito de programar las acciones del Estado, ya que se requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público.

En la Exposición de Motivos de la Ley se propuso también, que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial.

Se creó la Secretaría de Comercio y el Departamento de Pesca. Se propuso que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tenga a su cargo los aspectos relacionados con las comunicaciones y los transportes, incorporando a sus funciones las relativas al fomento de la marina mercante, así como las correspondientes a los asentamientos humanos.

Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto y se pretendió que fuera la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento, por lo que se refiere a la inversión como al gasto corriente y evaluar resultados, además tendría a su cargo la preparación de la Cuenta Pública

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

y el Sistema Nacional de Estadística.

Se incorporó la figura de la desconcentración administrativa y con ésta modalidad se sentaron las bases para el funcionamiento y control de éste tipo de órganos administrativos que permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en su lugar de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que se tomen desde la Capital de la República.

Cuenta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con tres Títulos, los cuales a su vez se dividen en Capítulos de la siguiente manera:

El título Primero se refiere a la Administración Pública Federal, el cual en su Capítulo Único sienta las bases de su organización.

El Título Segundo nos indica los entes que componen la Administración Pública Centralizada: en su capítulo I y II todo lo relacionado con la competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

El título Tercero y último puntualiza los Organos que comprenden la Administración Pública Paraestatal.

Muchas han sido las reformas que nuestra Ley Orgánica ha tenido desde su creación en 1976, en éste trabajo mencionaremos las efectuadas en el año de 1992 para después exponer lo relativo a la Organización de la Administración Pública en México.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
REFORMAS REALIZADAS EN EL AÑO DE 1992.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se planteó como estrategia de cambio la Modernización de México para responder a las nuevas realidades de la sociedad mexicana, y a la gran transformación que se está generando a nivel mundial.

Después de evaluar las circunstancias internas y externas del país, se han registrado profundas modificaciones del aparato administrativo en el período que hoy nos ocupa y que corresponde a la actual administración.

De todas los ajustes que se han hecho a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, solamente expondremos las que se relacionan con la estructura y funciones de las dependencias del Ejecutivo Federal principalmente responsables de las políticas económicas y de desarrollo social.

Ambas políticas constituyen el instrumento fundamental para conducir el desarrollo económico del país, cumplir con el objetivo prioritario del Gobierno de la República y así lograr, cada vez más, el fin del Estado Mexicano: el bienestar de las mayorías.

Al implementarse estas reformas, se avanza en el logro de un mayor equilibrio en la relación entre el ingreso y gasto público; entre el desarrollo social y el medio ambiente; la modernización de la administración pública; en una mayor definición de sus responsabilidades; en una reducción del tamaño de la rama administrativa del Estado, sin detrimento de su función rectora, y en la simplificación de estructuras e instancias administrativas.

a. SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO-SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

En la exposición de motivos de la Reforma aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de Febrero de 1992, se propuso ubicar en una Secretaría de Estado las atribuciones fiscal, financiera, crediticia y de gasto del Poder Ejecutivo Federal, además de las relativas a la planeación y a la información que le sirve de base a ésta, con el propósito de fortalecer la cohesión de la política económica y, con ello, contribuir a la consolidación, tanto

de la recuperación económica, como de la estabilización y del financiamiento del desarrollo.

Esto tendría lugar mediante la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, como comentamos en el inciso correspondiente a la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en páginas anteriores, nació en 1977. Se le responsabilizó de la planeación global, con el propósito de institucionalizar la programación de las acciones de la administración pública federal.

Las atribuciones que se le asignaron en materia de Ciencia y Tecnología en 1985, fueron transferidas a la Secretaría de Educación Pública.

LAS REFORMAS APROBADAS SON LAS SIGUIENTES:

- Se deroga el artículo 32 que señalaba las atribuciones que correspondían a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- Se reordena el 32 Bis, que pasa a ser el 32, en donde se precisa lo referente a la Secretaría de la Contraloría.

- Se reforman el artículo 26 en donde desaparece el nombre de la Secretaría de Programación y Presupuesto como dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión.

- Se reforma también el artículo 31 agregandosele las nuevas funciones de la S.H. y C.P.

- Se reforma el artículo 32 Bis fracciones VII y IX en donde se mencionaba que la Secretaría de Programación y Presupuesto debía realizar y opinar en el establecimiento de normas de control.

- En el artículo 34 fracción XXVI se transfieren dichas facultades que anteriormente pertenecían a S.P.P. a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- El artículo 38 fracción XI cambia el nombre de la Secretaría responsable.

- El artículo 40 fracción XV indica que la facultad de llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo encargadas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se le asignan ahora a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- En el artículo 42 fracción XVII se precisa que llevar la estadística en materia de turismo que le corresponde a la Secretaría de Turismo, deberá realizarse de acuerdo con las disposiciones que establezca la S.H. y C.P.

- El artículo 47 segundo párrafo, establece que en lo referente a los fideicomisos que constituye el Gobierno Federal, fungirá como Fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lugar de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.

Ya dijimos anteriormente que éstas reformas y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal forman parte de la estrategia de cambio para lograr la Modernización del País y fortalecer las estructuras administrativas del Ejecutivo Federal.

b. SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA-SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

El día 25 de mayo de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el ARTICULO UNICO se reforman los artículos 26, 31, fracción VII; 35, fracciones IX, XVI, XVII, XIX, XX, XXIV, XXXIV, XXXV, XXXVI Y XXXVII; 36, fracción XXV: y 43, fracciones V, VII y XVI; se recorren en su orden el actual artículo 32 para pasar a ser 32-Bis; se adicionan un artículo 32 y una

fracción XXXVIII al artículo 35; y se derogan la fracción XXIV del artículo 31, el artículo 37, y las fracciones XXV y XXVI del artículo 38, todos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue, y que describirémos a continuación.

- En el Artículo 26 se elimina la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y aparece el de la Secretaría de Desarrollo Social.

- El artículo 31 fracción VII señala que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito.

- En el artículo 35, fracciones IX, XVI, XVII, XIX, XXVI, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII encontramos que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos deberá coordinarse con la Secretaría de Desarrollo Social en todo lo relativo a fomentar investigaciones, organizar y regular el aprovechamiento de los recursos forestales, en materia de reforestación, vigilancia forestal, censo y estadística forestal, áreas naturales protegidas, aprovechamiento de cuencas hidráulicas, dotación de agua a centros de población, inventario de recursos naturales y en relación con la circulación o tránsito por

el territorio nacional de todo tipo de especies de la flora y la fauna.

- Por su parte, la fracción XXV del artículo 36 precisa que a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponde cuidar los aspectos ecológicos y los relativos a la planeación del desarrollo urbano, en los derechos de vía de las vías federales de comunicación.

- En el artículo 43 fracciones V, VIII y XVI correspondientes a la Secretaría de Pesca, la facultad a determinar las épocas y zonas de veda de las especies acuáticas; realizar actividades y autorizaciones en materia de acuacultura, cuantificar, evaluar, conservar y fomentar la flora y la fauna cuyo medio de vida sea el agua.

- El artículo 32 relativo a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pasa a ser el 32-Bis.

- Se adiciona un artículo 32 en donde se establecen los asuntos que le corresponde despachar a la nueva Secretaría de Desarrollo Social y que analizaremos en el Capítulo III de éste trabajo.

- Al artículo 35 se le adiciona la fracción XXXVIII.

- Se derogan la fracción XXIV del Artículo 31, el artículo 37 que señalaba las atribuciones de la extinta Secretaría de Desarrollo urbano y Ecología, y las fracciones XXV y XXVI del artículo 38 que correspondían a la Secretaría de Educación Pública. Dicha fracción XXVI fué nuevamente redactado y se contempla actualmente en las funciones de la Secretaría de Desarrollo Social.

En los artículos transitorios, ocho en total se suprime la referencia a la Secretaría de Programación y Presupuesto y se sustituye la relativa a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por la de Secretaría de Desarrollo Social en todos los artículos en que se haga mención a dichas Secretarías.

Asimismo, las atribuciones que en otras leyes y reglamentos anteriores se entendían conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mencionadas en el artículo 32 modificado, en lo futuro se entenderán conferidas a la Secretaría de Desarrollo Social.

Es importante resaltar el hecho de que las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 constitucional, trae aparejada la adecuación de toda la legislación secundaria que se encuentra en vigor en el país y que desde luego se relaciona con el

otorgamiento de las facultades ya comentadas a la nueva Secretaría de Desarrollo Social. Ello, desde luego, como consecuencia de que el orden jurídico mexicano debe formar una unidad en torno a las normas fundamentales establecidas en la Constitución, de manera que no exista precepto alguno que la rompa.

Acorde con el nuevo enfoque del Estado que poco a poco deja a un lado la intervención directa en la economía, sin perder jamás su dirección, esto es, su función rectora, para lo cual adelgaza el aparato administrativo, unifica las Secretarías de Estado evitando la duplicidad de funciones, mediante el uso óptimo de los recursos del Estado, desprendiéndose de las empresas de participación estatal que no forman parte del grupo estratégico y prioritario, desde el punto de vista económico y social en la búsqueda de un Estado más Solidario con el propósito de integrar y darle mayor congruencia a todas las políticas en materia social; de fomentar la participación ciudadana en la solución de los problemas que implica el desarrollo social, el Ejecutivo Federal se auxilia ahora de la Secretaría de Desarrollo Social.

C. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

"La Administración Pública, nos indica Acosta Romero, como todo elemento del Estado, necesita organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente".
(7)

Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo.

Las formas de Organización Administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, o sea, Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen.

"La organización administrativa es 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, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado". (8)

1. ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1o., establece en el primer párrafo las bases de Organización de la Administración Pública Federal y señala que ésta será Centralizada y Paraestatal.

"La Centralización es una forma de la organización administrativa en la cual los entes del Poder Ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la Administración Pública. Esta implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica. Ese enlace de órganos y sus titulares con el jefe de gobierno sigue una escala piramidal, ello permite una línea decisoria unificada, y en eso radica", nos dice Rafael Martínez Morales en su libro Derecho Administrativo, Primer Curso, "la primordial ventaja de ésta forma de organización, además, es por esa vía como la voluntad del órgano superior se impulsa hasta llegar al que la ha de externar o ejecutar". (9)

De la relación jerárquica que mencionamos anteriormente, es importante señalar, que de ella se derivan los siguientes poderes y facultades:

DE DECISION

En el titular del Poder Ejecutivo se originan las decisiones trascendentales y, en escala descendente, se va estableciendo el poder de decisión según la importancia del órgano del Estado y del asunto que se va a resolver.

Este poder de decisión es amplísimo, pues el superior puede tomar resoluciones para indicar en qué sentido habrá de actuar.

DE NOMBRAMIENTO

El Presidente de la República valora entre los posibles candidatos a un empleo público, y atendiendo a la capacidad, experiencia, conocimientos técnicos, etc., designa a quien será su colaborador, de ésta manera a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico entre éste, el funcionario y el Estado. El presidente tiene la facultad de remover a los funcionarios de alto nivel.

DE MANDO

Es la facultad de ordenar al inferior la realización de actos jurídicos o materiales siempre y cuando se refiera a la materia de su competencia.

DE REVISION

Facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores con el fin de lograr una sana y eficaz administración.

DE VIGILANCIA

Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados y si éstos faltan al cumplimiento de sus labores, incurren en responsabilidades que se encuentran debidamente señaladas en la Ley de Responsabilidades del Servicio Público.

DISCIPLINARIO

Es la posibilidad de sancionar al servidor público que no ha cumplido satisfactoriamente con sus tareas asignadas. Se encuentra íntimamente relacionado con el poder de vigilancia.

PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA

Cuando, respecto a cierto asunto, existe duda para determinar cuál es el órgano o que funcionario es el legitimado para atenderlo y resolverlo..

La Ley Orgánica de la Administración Pública señala que será el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación quien resuelva a que dependencia corresponde el despacho del asunto en que exista duda.

ORGANOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

En el segundo párrafo del artículo 10. de la Ley anteriormente citada, encontramos que integran la Administración Pública Centralizada:

- 1.- La Presidencia de la República.
- 2.- Las Secretarías de Estado.
- 3.- Los Departamentos Administrativos.
- 4.- La Procuraduría General de la República.
- 5.- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En éste capítulo mencionaremos algunas de las atribuciones de los órganos que integran la Administración Pública Centralizada.

1. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Por sus múltiples funciones políticas, es evidente que el Presidente no puede realizar todas las funciones admi-

nistrativas, por lo tanto cuenta con:

Conservaduría de Palacio Nacional.

Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.

Secretaría Ejecutiva del Consejo Consultivo de Ciencias.

Secretaría Particular.

Secretaría Privada.

Cuenta también, con unidades de asesoría y apoyo técnico y de coordinación que el mismo determine, de acuerdo con su presupuesto asignado, para cumplir con las funciones que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 1o. y 8o.

Entre las Unidades Administrativas que dependen directamente de él encontramos a:

I.- Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinete de la Presidencia de la República.

II.- Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.

Creada por acuerdo presidencial, la misma fecha que la anterior Unidad.

III.- Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia. Creada el 31 de enero de 1983, también por acuerdo presidencial.

2. LAS SECRETARIAS DE ESTADO

ANTECEDENTES

Desde el inicio de la vida Independiente de México, las Secretarías han estado presentes dentro de la Organización del Poder Ejecutivo.

Es en diciembre de 1910 cuando Don Miguel Hidalgo y Costilla en Guadalajara intentó la organización de un Gobierno con dos Secretarios: El de Estado y del Despacho y el de Gracia y Justicia.

Posteriormente en octubre de 1814 fué en la Constitución de Apatzingán en donde se diéron las primeras bases para la organización del Poder Público al establecerse la Secretaría de Guerra, de Hacienda y de Gobierno.

Las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843, establecieron a las Secretarías, como ya mencionamos, en tanto que las Constituciones Federalistas de 1824, 1857 y 1917, deja a una ley posterior, del Congreso de la Unión establecer el número de Secretarías y su competencia.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en 1958, estableció 15 Secretarías:

Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Defensa Nacional, Educación Pública, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Marina, Obras Públicas, Patrimonio Nacional, Presidencia, Recursos Hidráulicos, Relaciones Exteriores, Salubridad y Asistencia y Trabajo y Previsión Social.

Muchos han sido los cambios y las transformaciones que las atribuciones de las distintas Secretarías de Estado han tenido desde su creación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en 1976 y sus Reformas de 1982, establecen 18 Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, como siguen:

Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacio-

nal, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Energía Minas e Industria Parastatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Del Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo, Pesca y Departamento del Distrito Federal.

De las Secretarías anteriores, en la actualidad dos han desaparecido: La Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público asumió casi todas las atribuciones de la de Programación y Presupuesto.

A la recién creada Secretaría de Desarrollo Social, tema principal del Capítulo III de éste trabajo, se le adjudicaron casi todas las facultades y responsabilidades de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; algunas atribuciones respecto de los grupos indígenas que le correspondían a la Secretaría de Educación, le fueron transferidas también a SEDESOL.

DEFINICION

A la Secretaría de Estado, Acosta Romero la define cómo "el órgano superior administrativo que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado". (10)

Por su parte Gabino Fraga considera a la Secretaría de Estado como "el órgano compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez, dependen del Ejecutivo". (11)

Para nosotros la Secretaría de Estado es un órgano administrativo centralizado, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 90 Constitucional vigente y en los artículos 1o, y 2o., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente.

La misma Ley nos señala que cada Secretaría de Estado contará con un Titular que deberá ser nombrado por el Presidente de la República.

Los requisitos para su nombramiento, facultades y obligaciones del Secretario del Despacho, también llamado Secretario de Estado, los encontramos tanto en nuestra Consti-

tución Política vigente, en los artículos 91, 92 y 93, como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los artículos 6o., 7o., 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, y 23 principalmente.

La mayoría de los autores citados anteriormente coinciden en que existen reglas comunes que se aplican a las Secretarías de Estado en forma general, como por ejemplo:

Todas tienen igual rango entre sí; facultad de formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente; los Titulares son auxiliados por funcionarios que le establece su reglamento interior; establecen sus correspondientes servicios de apoyo administrativo; expiden su Manual de Organización y el de Procedimientos Administrativos y tienen obligación de proporcionarse información técnica.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente en su artículo 26 nos dice que "el Poder Ejecutivo de la Unión contará para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público *

Secretaría de Desarrollo Social *

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Secretaría de Pesca

Departamento del Distrito Federal", (12)

En la propia denominación de las Secretarías encontramos cual es su actividad preponderante, excepto en la de

Gobernación a la que le corresponde la realización de las funciones políticas del Poder Ejecutivo Federal.

LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Nuestra actual Constitución Política nos señala en los artículos 43, 44, 73 fracción IV y 90 todo lo referente al Departamento del Distrito Federal.

Por su parte La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente contempla a los Departamentos Administrativos en los artículos 10, párrafo segundo, 2o. fracción II, 5o., 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24 y 26 todo lo referente con su estructura, organización, etc.

Martínez Morales nos dice que "desde 1916-1917 El Congreso Constituyente de Querétaro se planteó la necesidad de que el Ejecutivo Federal contara para el despacho de los asuntos del orden administrativo con Departamentos que serían órganos de naturaleza técnica, encargados únicamente de asuntos de índole no política". (13)

La figura del Departamento Administrativo se introdujo en nuestro Derecho en el artículo 90 constitucional como organismo Centralizado.

En la Ley publicada el 14 de abril de 1917, se menciona unicamente al Departamento Judicial, al Universitario y de Bellas Artes y al de Salubridad Pública.

El origen de los Distritos Federales lo encontramos cuando los Estados Modernos se organizaron en Federaciones y por lo tanto tuvieron que legislar para determinar el establecimiento de la residencia de los Poderes de los Supraorganismos junto con los poderes locales propios.

La Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 en la fracción XVIII del Artículo 50, otorgó facultades al Congreso de la Unión para elegir el lugar donde tuviera su residencia los Supremos Poderes de la Federación.

En Decreto del 20 de noviembre de 1824 se designó a la Ciudad de México como residencia de los Poderes, se le denominó Distrito Federal, con una superficie original de un círculo de dos leguas de radio, con centro en la Plaza Mayor. Este territorio le fué segregado al Estado de México.

Es sin embargo, hasta la Ley de 6 de abril de 1934 donde se menciona al Distrito Federal como Departamento Administrativo.

Como Organó Centralizado actualmente existe con

características especiales el Departamento del Distrito Federal, aunque algunos autores lo consideran como Entidad Federativa ya que tiene población, territorio,, orden jurídico y un gobierno.

Acosta Romero toma al concepto de gobierno como "al conjunto de órganos que en un momento dado y dentro de un Estado ejercen el Poder en todos los ámbitos de las relaciones humanas; ó como la actividad de éstos órganos encaminados a realizar ciertos fines, ya sea dentro de un Estado, o dentro de las partes integrantes del mismo". (14)

Al Departamento del Distrito Federal también se le considera como una Unidad Administrativa Centralizada dependiente del Poder Ejecutivo y por lo tanto queda comprendido dentro de la Organización Administrativa Centralizada.

En el caso especial de nuestro País el Distrito Federal desde su inicio, hace casi siete siglos de su fundación, sigue siendo el centro más poderoso en todos los aspectos, tanto sociales, económicos, políticos y en el que nos ocupa y consideramos el más importante, el Administrativo.

Orgánicamente cuenta el Distrito Federal con un gobierno constituido por tres poderes: El Ejecutivo a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en ésta entidad; el Legislativo, constituido por el Congreso de la Unión, que en éste caso legisla para dicha entidad federativa, al emitir leyes aplicables en su territorio, y, el Poder Judicial, constituido por el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal.

El Departamento del D.F. se divide en 16 Delegaciones Político administrativas, a cargo de un titular nombrado Delegado, designado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal. La Delegación es el órgano desconcentrado del D.D.F., su competencia, funcionamiento, atribuciones y facultades están reglamentadas por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Las atribuciones más importantes son: en materia de Gobierno, materia jurídica y administrativa, hacienda, obras y servicios, social y económica, de servicios públicos y de participación política de los ciudadanos.

Cuenta el D.D.F. con órganos de colaboración vecinal y ciudadana, entre los que podemos mencionar a los comités de Manzana, Asociaciones de Residentes, Juntas de Vecinos y

Consejo Consultivo De la Ciudad de México, constituido desde 1928.

Entre los órganos que contemplan la participación de los ciudadanos que habitan en el Distrito Federal, destaca el órgano más nuevo: La Asamblea de Representantes. Organó creado después de una consulta popular mediante decreto publicado el 19 de junio del año de 1987, como resultado de la renovación política electoral y la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Se reformó el artículo 73, fracción VI, y se le adicionó una base tercera, quedando de ésta manera dentro de la Constitución la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Dicha Asamblea se integra por 66 representantes electos por votación popular directa, 40 según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 según el principio de representación proporcional, que durarán en su encargo tres años.

Las facultades en materia legislativa para expedir normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal, se encuentran reguladas en los artículos 4o. y 7o. de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

La actuación de los miembros de la Asamblea de Repre-

sentantes ha sido los últimos años muy activa. A instancias de ellos, en los próximos días se llevará a cabo en el Distrito Federal un Plebiscito entre sus habitantes, en donde se votará para decidir respecto a elegir a sus autoridades, constituir el Distrito Federal en el Estado número 32 de la Federación y sobre aspectos de índole político administrativo.

LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

"La Procuraduría realiza una función administrativa en tanto que orgánicamente forma parte del poder Ejecutivo".

(15)

También algunas de sus tareas tienen, relación formal y material, con la función jurisdiccional.

La Constitución Política vigente en los artículos 29, 89 fracción II y 102 fundamenta el que sea un órgano centralizado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública en sus artículos 1o, 4o, entre otros, considera y menciona específicamente que la Procuraduría General de la República es parte integrante de la Administración Pública Centralizada.

El Procurador General de la República es designado por el Titular del Poder Ejecutivo. Por éste nombramiento asume tareas de carácter político, jurídico y administrativas.

Sus facultades están establecidas en la Constitución Política vigente en los arts. 102 y 21 la Ley Orgánica de la propia Procuraduría General de la República y el reglamento de dicha ley. En resúmen son:

" 1 Presidir al Ministerio Público Federal

2. Delegar algunas facultades en servidores públicos subalternos, mediante disposiciones de carácter general o particular, sin perder por ello la posibilidad de ejercicio directo.

3. Determinar las directrices generales para el buen despacho de los asuntos a cargo de la dependencia, así como las correspondientes a las entidades sujetas a la coordinación de la Procuraduría.

4. Proponer al presidente de la República las reformas normativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución, y sugerir para el mismo fin y por medio de los conductos pertinentes, la reforma de normas locales.

5. Proponer al presidente de la República la diversas-medidas que convengan para el mejoramiento de la procuración y de la impartición de la justicia, y los programas y acciones correspondientes.

6. Promover, en su caso, el conocimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los asuntos que ésta deba resolver conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

7. Disponer la intervención del Ministerio Público como coadyuvante en los negocios en que sean parte o que tenga interés jurídico las entidades de la administración pública federal, según lo dispuesto en la ley.

8. Intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más estados de la Unión, entre un estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo estado.

9. Emitir consejo jurídico al gobierno de la República.

10. Representar al gobierno federal, previo acuerdo del presidente de la República, en la celebración de convenios y acuerdos con las entidades federativas, sobre apoyo y asesoría recíprocos, auxilio al Ministerio público y la Policía Judicial, y en otros asuntos que competen a la Procuraduría,

con la intervención que corresponda a otras autoridades.

11. Promover ante el presidente de la República, instrumentos de alcance internacional en materia de procuración de justicia y colaboración policial o judicial.

12,. Informar al Presidente de la República sobre los asuntos encomendados a la Procuraduría y recabar y ejecutar, en su caso, los acuerdos que se requieran.

13. Determinar la asignación de materias a las delegaciones de circuito.

14. Fijar las condiciones generales de trabajo de la Procuraduría, teniendo en cuenta la opinión del sindicato.

15. A probar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Procuraduría y de las entidades sujetas a su coordinación.

16. Aprobar la organización y funcionamiento de las unidades de la Procuraduría y del sector respectivo, y expedir acuerdos, circulares y manuales de organización, procedimientos y servicios del público y, en su caso, disponer su publicación.

17. Fijar los criterios y procedimientos para el ingreso, la adscripción, el cambio, la promoción y la permanencia en el servicio, así como las sanciones de los servicios públicos de la Producción, con arreglo a las disposiciones aplicables.

18. Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación del Reglamento y los casos no previstos en éste; y

19. Desempeñar las tareas y comisiones especiales que el presidente de la República le encomiende". (16)

La estructura interna de la Procuraduría General de la República comprende: cinco oficinas de rango superior, quince direcciones generales, y delegaciones, según el artículo 10. del Reglamento de su propia Ley.

Recientemente el Procurador General de la República anunció que se va a reestructurar su organización para que realmente cumpla con sus funciones.

PROCURADURIA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

La base constitucional para que el Presidente de la República pueda nombrar al Titular de la Procuraduría

del Departamento del Distrito Federal, la encontramos en el artículo 89, fracción segunda, en donde queda establecido que dentro de las facultades y obligaciones del Presidente están las de "nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerzan el gobierno en el Distrito Federal". (17)

El artículo 6o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal vigente, nos señala que "La función judicial en el Distrito Federal estará a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común". (18)

El artículo 9o. de la misma ley a su vez nos indica que "El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia que dependerá directamente del Presidente de la República quien lo nombrará y removerá libremente. El Presidente podrá disponer que el Procurador General de Justicia acuerde asuntos de la competencia de éste con el Jefe del Departamento". (19)

Por su dependencia con el Ejecutivo Federal asentada en los artículos anteriormente citados, el Maestro Eduardo Galindo Becerra, incluye a la Procuraduría del Distrito Federal dentro de los órganos que integran los Organismos Públicos Centralizados.

C.2. ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

Ya dijimos que la Administración Pública crea órganos que sirven para que el Ejecutivo Federal se auxilie en las tareas que a través de la función administrativa debe realizar.

También comentamos que en ésta época, ante tantos cambios en las economías de todos los países, después del fin de la guerra fría, ante la apertura de mercados de los mismos y la tendencia globalización de la economía mundial, se hace cada vez más necesario que el Estado reoriente sus políticas en materia económica.

En todo el mundo está presente la tendencia a privatizar las empresas que el Estado no considera necesario que el administre.

En éstos momentos las empresas públicas deben ser evaluadas para verificar si sus objetivos están acorde con las necesidades del país.

Desde su creación e inclusión de éstas figuras dentro del aparato administrativo, las empresas públicas han jugado un papel importante y en algunos casos decisivo en cada una de las etapas de desarrollo del país.

Estudiosos de la materia nos dicen que existen campos en los que la participación estatal no admite dudas ni está siquiera sujeta a discusión. Dentro de un régimen de economía mixta, hay renglones considerados estratégicos, que se reservan al Estado en forma exclusiva. Ya comentamos también cuando tratamos los artículos que se relacionan con la rectoría del Estado que éstas actividades se encuentran determinadas en la Constitución.

De nueva cuenta nos remitimos al Artículo 90 Constitucional, ya que en su primer párrafo nos indica que la Administración Pública será Centralizada, la cual expusimos en páginas anteriores; y Paraestatal, la que a continuación comentaremos.

En el artículo 93 C. en el segundo párrafo se hace referencia a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su también ya mencionado artículo 10. párrafos primero y segundo reafirma lo expuesto en el multicitado artículo 90 Constitucional, a su vez el artículo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus fracciones I, II y III establece que para el ejercicio de

sus atribuciones, el Poder Ejecutivo se auxiliará de las entidades de la administración pública paraestatal.

"Componen la Administración Pública Paraestatal, los siguientes organismos:

Los organismos descentralizados.

Las Empresas de Participación Estatal.

Las Instituciones Nacionales de Crédito.

Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.

Las Instituciones Nacionales de Seguros y de Finanzas.

Los Fideicomisos". (20)

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Independientemente de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Paraestatal vigente, hace referencia a la creación, agrupación, intervención, etc. de éstos organismos descentralizados, sin importar la figura jurídica que adopten, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su respectivo Reglamento, regulan todo lo relacionado con su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación.

El día 14 de mayo de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales reglamentaria del artículo 90 constitucional,

que sustituyó a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970.

En ese momento se dijo que "La participación del Estado Moderno en el desarrollo constituye en todos los países, cualquiera que fuéren su ideología y estructura, un factor fundamental. Para ser congruente con ésta tendencia el Estado Mexicano ha creado y generado entidades paraestatales que han venido a contituir en las últimas décadas uno de los instrumentos más importantes para la promoción del desarrollo económico y social." (21)

Se pretendió al aplicar la mencionada Ley simplificar el manejo de las entidades públicas.

"La descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados". (22)

Continúa Martínez Morales diciéndonos que ésta, "es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas

administrativas". (23)

Nuestra legislación en materia de Administración Pública Federal nos puntualiza en el Artículo 45 que "Son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo-Federal, con personalidad jurídica". (24)

Cuentan además éstos organismos con personalidad jurídica, la cual les permitirá realizar los actos necesarios para el logro de su objeto y finalidad; y cuentan también con patrimonio propio que les implica adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos.

Como ejemplo de Organismo Descentralizado podemos mencionar a la Comisión Federal de Electricidad.

LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Es importante recordar para el tema que nos ocupa que estas empresas están sufriendo una gran transformación en la actualidad. A nivel mundial los Gobiernos están vendiendo muchas que no consideran necesarias o prioritarias para cumplir con los fines del Estado.

Para adecuar nuestra legislación en materia de desin-

corporación de empresas que entrán dentro del precepto anterior, acorde también con el proceso de modernización de la empresa pública, el 29 de enero de 1990 a iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

México no es la excepción y en los casi cinco años de éste período sexenal, es cuando se han vendido un sinnúmero de Empresas Paraestatales. "Solamente en el año de 1992 se desincorporaron 42 entidades: 25 se liquidaron porque ya habían cumplido con el fin para que el cual fuéron creadas; 8 se extinguieron; 6 se fusionaron y 3 se transfirieron". (25)

De acuerdo a la necesidad y a los objetivos para lo cual fuéron creadas, las Empresas de Participación Estatal dentro de nuestra administración pública pueden ser mayoritarias o minoritarias, atendiendo al grado de participación del Estado dentro de su capital social.

Por considerar que en el artículo 46 de La LOAPE, en su Título Tercero, se encuentra la definición y las características de las Empresas Paraestatales, lo transcribimos a continuación:

"Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las Sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianza, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más de 50% del capital social.

b) Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal; o

c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o algunas o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes". (26)

Por otra parte, cuando la participación del Estado en alguna empresa no reúne las características ni el capital señalado en el artículo anterior, se considerará su participación en forma minoritaria.

Es impertergable que las acciones, presencia y orientación de las Empresas Públicas respondan a las necesidades del desarrollo económico y social de nuestro país.

INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO
ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CREDITO
INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS

Estas instituciones y Organizaciones que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, cuentan al igual que las Secretarías de Estado con reglas comunes para ellas, ya que en esencia fueron creadas con el fin de que el Estado contará con los instrumentos necesarios y así regular

la actividad bancaria y de seguros y fianzas.

En su gran mayoría están constituidas bajo la forma de sociedades mercantiles, con una estructura similar a la sociedad anónima.

Se encuentran reguladas tanto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su calidad de órganos integrantes de la misma, así como por las leyes en materia de servicio de banca y crédito.

Estos organismos no escapan al proceso de transformación del aparato administrativo y en los últimos años también han sido fusionados, liquidados o reestructurados.

Los años de 1985 y 1986 fueron decisivos en materia de legislación bancaria pues se publicaron las leyes orgánicas de los bancos de Comercio Exterior, del de Pequeño Comercio y de Obras y Servicios Públicos. Ese mismo año en diciembre Nacional Financiera contó con su propia Ley Orgánica.

En 1990 se publicó la Ley de Instituciones de Crédito, que respecto de las Instituciones y Organismos de que estamos hablando dice lo siguiente: "Las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de desarrollo que no cuenten con Ley Orgánica, se registrarán por ésta ley y por las disposicio-

ns administrativas que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en tanto el Congreso de la Unión expide las leyes orgánicas respectivas". (27)

No se puede perder de vista que el manejo de la moneda y el crédito son la base de la política económica de un Estado en cuanto a que, su diverso manejo puede conducir a la estabilidad social y a la consecución de los fines propuestos en el modelo económico elegido.

En México la banca tiende en estos momentos a fortalecer la moneda de uso legal, y a otorgar créditos, preferentemente para modernizar la planta productiva nacional con el fin de hacerla competitiva, por un lado, y por otro, a otorgarlo también a quienes menos poseen para que puedan solventar sus necesidades básicas.

En este aspecto debe señalarse que si bien el Programa Nacional de Solidaridad eroga una gran cantidad de dinero, no lo hace a través de créditos, sino como una aportación, para que, junto con la de los beneficiados se desarrollen diversas obras sociales, lo que permite que el crédito se utilice, como ya se mencionó, para el desarrollo de la micro industria.

LOS FIDEICOMISOS

El Fideicomiso es un contrato por el cual se destina una cantidad de dinero o bienes, para la consecución de un fin determinado. Las partes que intervienen en dicho contrato son el fideicomitente, quien aporte la cantidad de dinero o bienes, El fiduciario es la persona encargada de administrar la aportación, que siempre será una institución de crédito y el fideicomisario, que es el beneficiario del producto del contrato. Es de destacarse que el Fideicomitente y el fideicomisario pueden coincidir en la misma persona.

El fideicomiso será público cuando la aportación sea del gobierno, ya sea federal, estatal o municipal, en el primer caso el fideicomitente único será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual se reafirma por lo transcrito en el Art. 47 de la LOAPF: "Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3o., fracción III, de ésta ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tenga comités técnicos". (26)

Esta figura fué utilizada en el sexenio del Presidente Luis Echeverría de manera indiscriminada. Fuéron tantos

y tan variadas sus actividades que al paso de los años la gran mayoría de ellos no existen.

Por su parte, la presente administración, pretende conservar o crear solamente los que sean necesarios para lograr el desarrollo económico y social.

C I T A S

- (1) BERTHELEMY, citado por FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S.A., México 1988, p. 54.
- (2) HAURIUO, citado por, Ibi dem., p. 56.
- (3) MAYER, Otto, citado, por, Ibi dem. p. 57
- (4) FRAGA, Gabino, ob cit. p. 63.
- (5) ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoria General del Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, S.A., México 1986, p. 103
- (6) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Edit. Trillas, S.A., México 1992, p. 99
- (7) ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob, cit., p. 107
- (8) Ibidem., 108
- (9) MARTINEZ MORLAES, Rafael, "Derecho Administrativo, Primer Curso", Edit. Herla, México 1991, p. 58.
- (10) ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob cit., p. 112.
- (11) FRAGA, Gabino, ob cit., p. 69
- (12) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. FAG, S.A. de C.V., México 1992. p. 17.
- (13) MARTINEZ MORALES, Rafael, Ob cit., p. 98.

- (14) *Ibidem.*, p. 99. 100
- (15) Constitución Política de los Estados Mexicanos., Edit. Trillas, S.A., México 1992 p.
- (16) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Edit. Porrúa, S.A., México 1992. p. 20
- (17) *Ibidem.*, 21.
- (18) Ley Orgánica de la Administración Pública Paraestatal, Ob cit., p. 187.
- (19) *Ibidem.*, p. 73
- (20) MARTINEZ MORALES, Rafael., Ob cit., p. 110
- (21) *Ibidem.*, p. 110
- (22) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ob cit., p. 49
- (23) *Excelsior*, 18-A, 12 de Febrero de 1993.
- (24) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ob. cit., p. 49.
- (25) ACOSTA ROMERO, Miguel, "Derecho Bancario", Edit, Porrúa, S.A. México 1991, p. 104
- (26) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ob. cit., p. 10.

C A P I T U L O III

LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

Hablar de la Secretaria de Desarrollo Social, implica hacer un recuento de los grandes cambios que se han realizado en el ámbito de la Administración Pública Federal, encaminados a hacer más eficiente las estructuras burocráticas establecidas para brindar distintos apoyos que representen un mejoramiento en el nivel de vida de la población económicamente más desprotegida.

La visión con la que se concibió la creación de esta dependencia, partió desde una lógica de modernización administrativa, con la cual se previó evitar una estructura burocrática, de tal manera que la tarea prioritaria de esta Secretaría: El Desarrollo Social, requiere para cubrir sus actividades, diversas y prolíficas, la transformación de distintas dependencias, cuyo trabajo se venía enfocando hacia éste mismo objetivo.

Además posibilita el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que actualmente se ocupan de la realización de dichas atribuciones.

Particular importancia reviste el hecho de que a través de esta Secretaría, por primera vez en nuestro país

se contempla como prioridad el cuidado del medio ambiente, como respuesta a los distintos niveles de degradación ecológica, presentada, paradójicamente, en diferentes sitios en donde se han implementado proyectos de desarrollo agro e industriales, o simplemente conglomerados humanos con cuyos deshechos, paulatinamente han venido impactando de manera negativa el entorno natural.

Asimismo, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, es la culminación de los esfuerzos de la actual administración por beneficiar a un sector tradicionalmente desprotegido de los apoyos encaminados al mejoramiento de los niveles de vida, cuyo sustento filosófico se basa en el Liberalismo Social, así como en el Programa Nacional de Solidaridad encontramos su instrumento para allanar el camino de los recursos para su aplicación. Forma también parte de la reestructuración del sector público, del fortalecimiento de las entidades fundamentales, de la desincorporación de empresas públicas y la consolidación de un sistema fiscal más eficaz y equitativo, es decir es uno de los pilares de la transformación del quehacer del Estado.

A iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo, el lunes 25 de mayo de 1992 se aprobó y publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se crea

la Secretaría de Desarrollo Social. El día jueves cuatro de junio del mismo año se publica también el Reglamento Interior de la propia Secretaría

1). ANTECEDENTES

Como parte integrante de la Administración Pública Centralizada, los antecedentes directos de la Secretaría de Desarrollo Social, se encuentran en la anterior Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y en el Programa Especial de Solidaridad, contemplado en la estrategia de desarrollo enmarcada en el Plan Nacional del Desarrollo 1989-1994.

a). SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

La SEDUE, fué producto, a su vez, de la transformación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982. Fué así que, a las atribuciones que en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos correspondían a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se agregaron las relativas a protección ecológica y mejoramiento del ambiente, así como la conducción de la política de vivienda.

Las reformas legales relacionadas con el desarrollo

social efectuadas en los últimos años que destacan, son las siguientes:

-En materia de desarrollo urbano, la reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, para contribuir a la consolidación de las atribuciones que el artículo 115, que acababa de modificarse, otorgó a los ayuntamientos.

- La Ley Federal de Vivienda, reglamentaria del artículo 4º. Constitucional, publicada ése mismo día, con objeto de establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pudiera disfrutar de vivienda digna y decorosa.

- En el ámbito ecológico, el 10 de Agosto de 1987 se decretó la reforma al tercer párrafo del artículo 27 C. y la adición de una fracción XXIX-G al 73 Constitucional. De ésta manera se le facultó al Congreso de la Unión la expedición de leyes que establecieran la concurrencia de los gobiernos federal, estatales y municipales en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

- La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente, fué aprobada y publicada en el

Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. Considera ésta Ley, las relaciones existentes entre equilibrio ecológico, ambiente y desarrollo y establece la concurrencia de los gobiernos federal, estatales y municipales en materia de protección al ambiente.

b). PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

En el ámbito Internacional el término Solidaridad y su filosofía lo encontramos en el Sindicato Polaco que posteriormente llevó a Lech Walleza a la presidencia de su país, definiéndose en éste caso el término Solidaridad como un medio de la sociedad civil polaca para la consecución del poder gubernamental, circunscrito a las condiciones políticas, económicas y sociales que prevalecían en dicho país y que generaron el movimiento de todos conocido.

En nuestro país Solidaridad es sinónimo de sumariación de esfuerzos entre gobierno y sociedad civil para establecer condiciones de mejoramiento social.

"Solidaridad es sumarse a la causa de otros, es compartir propósitos y esfuerzos por el beneficio común. Solidaridad está en la raíz misma de la fundación del Estado y de la identidad nacional; en las tradiciones y valores que hemos recibido de nuestros antepasados y ha forjado lo más sólido de nuestra historia e instituciones". (1)

Bajo éste principio se incia en nuestro país la participación ciudadana en la obra pública encaminada a su propio beneficio, colaborando principalmente con la mano de obra que cada caso ha requerido, lo que se ha traducido en una mayor cobertura de la obra pública promovida bajo el concepto de Solidaridad.

El Gobierno mexicano entiende a Solidaridad como una nueva forma de hacer las cosas. "Las acciones de Solidaridad constituyen el eje articulador de la política social y forman parte de la modernización nacional que da expresión a la Reforma del Estado de México". (2)

La reforma del Estado significa el paso de un Estado propietario y asistencial a un Estado solidario.

"El Estado solidario promueve la concertación para la definición de consensos activos que reconozcan la existencia y los derechos de cada quien. Se crean condiciones para que los grupos sociales canalicen sus iniciativas y esfuerzos en la elevación de la inversión y el empleo; la producción y la productividad; la calidad y la competitividad; el desarrollo del mercado interno y la diversificación positiva de las exportaciones". (3)

Los orígenes del Pronasol se recogen de anteriores programas productivos de bienestar, tales como el Programa para el Desarrollo Integral (PIDER) y la Comisión para el Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

El día 2 de diciembre de 1988, ante grupos representativos de indígenas, campesinos y colonos urbano-populares, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, definió al conjunto de acciones inmediatas para mejorar sus condiciones de vida dando así inicio a las tareas que conjugan unidad, dignidad y organización en torno al principio: Solidaridad.

El 6 de diciembre de ese año se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un acuerdo por el cual se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.

En el PRONASOL, se distinguen tres vertientes fundamentales a través de las cuales se ejecutan las obras y proyectos en cada comunidad:

"Solidaridad para el bienestar social: mejoramiento inmediato de los niveles de vida, con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.

Solidaridad para la producción: oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y psícolas.

Solidaridad para el desarrollo regional: Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas". (4)

En el comienzo del Programa se atendieron las demandas urgentes de agua potable, alcantarillado, electricidad, salud, educación, alimentación, infraestructura caminera y regulación del suelo urbano. Con el propósito de ampliar las oportunidades para la creación, desarrollo y consolidación de los proyectos, se creó el Programa y el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad.

Se pretende que éstas Empresas sean un medio para consolidar las condiciones de vida de los grupos y que impulsen la economía a través de la atención de las demandas sociales básicas.

Por el avance que el Programa ha tenido, el Ejecutivo consideró necesario realizar los ajustes que requiere la estructura de las dependencias de la administración pública federal relacionadas con la instrumentación de la política

de desarrollo social para, de ésta manera, cumplir con el objetivo prioritario del gobierno de la República de procurar, cada vez más, el bienestar de las mayorías.

En la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, propuso, "para concentrar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo Federal que se traducen en acciones tendientes al desarrollo social. En efecto, con el propósito de integrar y darle mayor congruencia a todas las políticas en material social, y de unificar la responsabilidad en este importante ámbito de la administración pública federal, se plantea la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en Secretaría de Desarrollo Social. En consecuencia, a las atribuciones que actualmente tiene conferidas por la ley esa dependencia, se sumarían las relativas a la planeación del desarrollo regional, que dan sustento a las acciones del Programa Nacional de Solidaridad" (5)

Asimismo "busca ubicar en una sola dependencia la responsabilidad institucional de los programas que tienden a la consolidación, ampliación e incremento de la calidad de los servicios básicos y de los relativos al desarrollo urbano, a la vivienda y a la normatividad en materia de protección ecológica. Además, se encomendaría a esa misma dependencia la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad

en un enfoque más amplio de atención en materia de desarrollo social, al otorgarle la facultad de proyectar y coordinar las tareas orientadas a la promoción del desarrollo regional".

(6)

2. COMPETENCIA

El recién reformado artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, establece en la fracción primera las prioridades que la Secretaría de Desarrollo Social ejecuta a través de tres grandes vertientes:

Desarrollo Regional, Vivienda y Ecología.

"Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano; vivienda y ecología;"(7)

La importancia que reviste la Secretaría de Desarrollo Social dentro del aparato administrativo gubernamental, se ve reflejada en su propia estructura, en la cual podemos observar una gama amplia y variada de los trabajos a desarrollar, dirigidos a elevar sustancialmente el nivel de vida de la población rural y urbana, cuyas percepciones económicas no logran cubrir algunos de los satisfactores básicos de bienestar social.

a. EN MATERIA DE DESARROLLO REGIONAL

El artículo 32 de la LOAPF, define la estrategia respecto al Desarrollo Regional en las siguientes fracciones:

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 términos de las fracciones anteriores;

VI.- Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las zonas 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 y de 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 conciernen 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 de 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 órganos 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;

b. EN MATERIA DE VIVIENDA

Respecto al desarrollo de la vivienda, los lineamientos establecidos para su paulatino crecimiento de manera ordenada, los podemos observar en las siguientes fracciones:

X.- Preveer 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 de 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 y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales:

XII.- Promover y concertar programas de vivienda y 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 y de Comercio y Fomento Industrial;

Las fracciones siguientes se refieren al financiamiento, la infraestructura y la investigación para lograr el bienestar social, atendiendo el desarrollo regional, la vivienda y el aspecto ecológico:

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 constitución de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, 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;

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

c. EN MATERIA DE ECOLOGIA

En respuesta al rescate ecológico o en su defecto, a la rehabilitación del mismo, partiendo del hecho de evitar lo contradictorio que la realidad ha evidenciado, en el sentido de que el establecimiento de proyectos del desarrollo han estado relacionados con distintos grados de degradación ecológica, el propio artículo 32 define la estrategia de mejoramiento ambiental a través de las siguientes fracciones:

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 de más 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 su 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 la fauna silvestres, marítimas, fluviales y lacustres con el propósito de conservarlos y desarrollarlos, 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 general 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 ambien-

tal de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, de acuerdo con la normatividad aplicable;

d. EN MATERIA DE INMUEBLES NACIONALES

Otro aspecto que contempla la Ley, es el referente al patrimonio inmobiliario de la nación. Las siguientes fracciones regulan lo relativo a:

XVI.- Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; expedir normas técnicas, autorizar, y en su caso, proyectar, construir, reahabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros, los edificios públicos que realice la Federación por sí, o en cooperación con 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 destinado o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias o entidades usufructua-

rias, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley, y las plazas, paseos y parque 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 los términos de ley;

XX.- Regular y, en su caso, representar el 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;

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

Para hacer realidad las funciones que de manera expresa se señalan a la Secretaría de Desarrollo Social en el artículo 33 de la LOAPF, se hace necesario como es fácilmente advertir que ésta cuente con una serie de organismos administrativos para que las lleven a la práctica.

En su Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de junio de 1992, se establece cual es la competencia dentro de las que legítimamente pueden actuar, cuales son sus facultades que tienen encomendadas cada uno de estos órganos, bien sean reglamentados o discrecionales, cuales de esas facultades son delegables y cuales no; y cual es el régimen de sustitución, por ausencia de los funcionarios de ésta recién creada Secretaría de Estado.

No podemos dejar de recordar lo establecido en el inciso referente a la Organización de la Administración Pública en páginas anteriores respecto a las reglas comunes que se aplican a las Secretarías de Estado. Por lo anterior constatamos que SEDESOL es un órgano administrativo centralizado.

3. ORGANIZACION

Así podemos mencionar como es lógico suponer que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social hacer efectivos a través de la instrumentación de las políticas necesarias los grandes fines en materia de desarrollo regional, vivienda y ecología señalados, siempre en auxilio de las labores que tiene encomendadas el Presidente de la República, pues no podemos perder de vista que es éste último el único depositario del Poder Ejecutivo de la Unión, y que la existencia de las Secretarías se deben sólo al auxilio material que requiere para cumplir con tan elevada misión.

De una manera concreta podemos establecer que dicha Secretaría, contará para el despacho de los asuntos de su competencia, acorde a su Reglamento Interior con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

Secretario

Secretaría de Desarrollo Regional

Subsecretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura

Secretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles

Oficialía Mayor

De la anterior estructura de carácter ejecutivo se derivan tres Unidades Coordinadoras, 19 Direcciones Generales, 5 Organos Desconcentrados y 31 Delegaciones Estatales.

A continuación transcribiremos la totalidad de su estructura orgánica para precisar los objetivos de la Secretaría de Desarrollo Social:

UNIDADES COORDINADORAS

- De Análisis Económico y Social
- De Análisis Sectorial
- De Coordinación de Delagaciones

DIRECCIONES GENERALES

- Unidad de Comunicación Social
- De Asuntos Jurídicos
- De Planeación
- De Programas de Desarrollo Regional
- De Programas Sociales
- De Organización Social
- De Evaluación y Seguimiento
- De Desarrollo Urbano
- De Infraestructura y Equipamiento
- De Financiamiento del Desarrollo Urbano
- De Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural
- De Política y Fomento a la Vivienda
- De Financiamiento para la Vivienda
- De Normas y Tecnología para la Vivienda

Del Patrimonio Inmobiliario Federal
Del Programación, Organización y Presupuesto
De Personal
De Recursos Materiales y Sevicios Generales
De Estadistica e Informatica

ORGANOS DESCONCENTRADOS

Instituto Nacional de Ecología
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo
para las Empresas de Solidaridad
Instituto Nacional de Solidaridad
Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales
Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social
en las Entidades Federativas-SEDESOL".(8)

CITAS

- (1) AGUILAR VILLANUEVA, Luis, y otros, "Solidaridad a Debate", Editorial El Nacional, S.A. de C.V., México 1991, p.21
- (2) Ibi dem., p. 35
- (3) Ibi dem., p. 22
- (4) Ibi dem., p. 29
- (5) SALINAS DE GORTARI, Carlos, Iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México abril 22, 1992, p. IX,X.
- (6) Ibi dem., p. XIII
- (7) Diario Oficial de la Federación, Mayo 25 1992, primera, sección p.5.
- (8) Diario Oficial de la Federación, Junio 4, 1992, primera, sección, p. 53

CONCLUSIONES

PRIMERA

Independientemente de cualquier ideología, el Estado siempre ha sido el promotor del desarrollo y bienestar social; en México en forma específica con las reformas para modernizarlo, se pretende que éste se aleje en forma paulatina de intervenir directamente en la economía, para así continuar siendo el rector de la misma, contando a su vez con la participación activa de los sectores privado y social en el proceso productivo del país.

SEGUNDA

La Planeación como técnica instrumental operativa a permitido que el Estado reorganize su estructura para optimizar sus recursos: en este sentido se modificó la Constitución en sus artículos 25 y 26 proceso que permitió la reforma al 28 del mismo texto y consecuentemente desemboca en la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que nos demuestra la evolución no sólo del Estado sino de la Administración Pública.

TERCERA

Congruente con lo anterior la Administración Pública Federal realiza esfuerzos para reestructurar y adelgazar el aparato administrativo tomando medidas como la señalada en la conclusión anterior y con el sistema del retiro voluntario, sin embargo consideramos que estas medidas no han sido lo suficientemente eficientes para lograr los objetivos planteados en las propuestas de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que trae como consecuencia que unas dependencias se vean fortalecidas desde el punto de vista político administrativo.

Los principales instrumentos de este nuevo enfoque del Estado son el Programa de Desincorporación de Empresas Paraestatales y la reestructuración de la Administración Pública Federal.

QUINTA

La desincorporación de Empresas Paraestatales le ha permitido al Estado capitalizarlo para destinar recursos económicos propios a los Programas de Solidaridad.

SEXTA

El nuevo enfoque del Estado tiene su origen en la aplicación de la Filosofía del Liberalismo Social, entendiendo éste como un Estado Rector y a la vez un Estado Solidario.

SEPTIMA

La Secretaría de Desarrollo Social ejerce sus atribuciones principalmente a través del Programa Nacional de Solidaridad y sus objetivos son demasiado ambiciosos, complejos y variados por lo que nos permitimos expresar que para la obtención de éstos objetivos se requiere no solo de la continuidad en la aplicación del Programa sino también la permanente reestructuración del Estado.

OCTAVA

La real Modernización del país se logrará cuando todos los Mexicanos sepamos leer y escribir; alcanzemos los mínimos básicos de bienestar y participemos en forma activa y responsable en los procesos electorales.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- (1) ACOSTA ROMERO, Miguel, "Derecho Bancario", Editorial Porrúa S.A., México 1991.
- (2) ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México 1986, 1991.
- (3) AGUILAR VILLANUEVA, Luis, y otros, "Solidaridad a Debate", Editorial El Nacional, S.A. de C.V., México 1991.
- (4) ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, "Introducción a la Ciencia Política" 2da. Edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, México 1988.
- (5) FRAGA, GABINO, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México 1988.
- (6) GOMEZ GRANADILLO, José, "Breve Historia de las Doctrinas Económicas", Editorial Esfinge, S.A., México 1964.
- (7) KELSEN, Hans, "Teoría General del Derecho y del Estado" Editorial U.N.A.M., 1983.
- (8) KELSEN, Hans, "Teoría Pura del Derecho", Editorial U.N.A.M., México 1983.
- (9) LOPEZ PORTILLO, José, "Génesis y Teoría General del Estado Moderno", IEPES, PRI, México 1976.
- (10) MENDEZ MORALES, José, "Problemas Económicos de México", 2da. Edición, Editorial Mc Graw Hill, México 1992.
- (11) REYES HERODES, Jesús, "El Liberalismo Mexicano", Editorial

Fondo de Cultura Económico, México 1974.

- (12) REYES HEROLES, Jesús, "Los Origenes del Federalismo, la parte, Editorial Fondo de Cultura Económico", éxito 1974.
- (13) SERRA ROJAS, Andrés "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., México 1985.
- (14) TENA RAMIREZ, Felipe, "Leyes Fundamentales de México" Editorial Porrúa, S.A., México 1980.
- (15) WITKER V., Jorge, "Derecho Económico" Colección Textos Jurídicos Universitarios", Editorial Harla, México 1992.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Trillas, S.A. México., 1982. 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M, 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial ALCO, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial PAC, S.A. de C.V., México 1992.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A. México 1992.

Diario Oficial de la Federación, mayo 25, 1992, junio 4, 1992.

HEMEROGRAFIA

"Orígenes y Modalidades del Estado", RANGEL GASPAR, Eliseo, Excelsiór, primera de siete partes, 31 de mayo de 1992, 4-A primera y segunda columnas.

"Texto Integro del Cuarto Informe de Gobierno", Excelsior, Cuarta parte de la Sección A, 2 de noviembre de 1992.

"La Dimensión del Futuro"., RODRIGUEZ OSEGUERA, Primitivo, Excelsior, Cuarta de cinco partes, 4, primera y segunda columnas, 17 de Marzo de 1993.

FOTOSTATICA

Iniciativa de Decreto que modifica los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2 de Mayo de 1990.

Iniciativa de Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 7 de Noviembre de 1991.

Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 22 de Abril de 1992.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.