

302809  
4  
92Ei.



UNIVERSIDAD MOTOLINIA S.A. 092Ei.

ESCUELA DE DERECHO  
CLAVE 302809

Con Estudios Incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México

LOS ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION  
Y  
EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

T E S I S

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

ADDA MARIA DE GUADALUPE FLORESHARO MENDOZA

Director de Tesis: Lic. Edgar Sánchez Magallán

México, D. F. 1994.



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

DOY GRACIAS A DIOS Y A LA  
VIRGEN DE GUADALUPE  
POR ESTE MOMENTO

DEDICO ESTE TRABAJO

A MIS PADRES

INGENIERO JOSE FLORES HARO MAGALLANES  
Y  
ADDA MARIA MENDOZA DE FLORESHARO

POR SER EL AIRE QUE PERMITE A MIS ALAS  
MANTENER SU VUELO

AL LICENCIADO MAURICIO ONDARRETA HUERTA

POR SU CONSTANTE LUCHA Y ENTREGA  
EN EL SERVICIO PUBLICO  
Y  
POR SU INVALUABLE AMISTAD

**AL LICENCIADO EDGAR SANCHEZ MAGALLAN**

**POR EL TIEMPO Y EL INTERES PRESTADO**

**PARA LA DIRECCION DE ESTE TRABAJO**

**CON TODO MI RESPETO Y ADMIRACION**

**GRACIAS**

**CON ESPECIAL AGRADECIMIENTO**

**A LA REVERENDA MADRE GUADALUPE DENETRO  
POR EL APOYO Y EL CARIÑO QUE ME BRINDO  
DURANTE MIS AÑOS DE ESTUDIO**

**A LA LICENCIADA MARITZA VAUGIER GUZMAN  
POR TODO SU APOYO**

**A MIS HERMANAS GABRIELA FLORESHARO MENDOZA Y  
LUCELLY FLORESHARO DE MONREAL  
POR SER MI MAXIMO APOYO Y  
POR CREER EN MIS IDEALES**

**AL LICENCIADO JESUS ANDONIE MENA  
POR SU SOLIDARIDAD HUMANA**

**A LA NIÑA ADDA LUCELLY MONREAL FLORESHARO  
POR LA VIDA Y LA ALEGRIA QUE SIGNIFICA**

**A LOS SEÑORES ANTONIO Y JORGE MENDOZA PERALTA  
POR SU CARIÑO Y APOYO**

**AL ARQUITECTO GERARDO GUEFFEN HERNANDEZ  
POR ESTAR HOY CONMIGO Y POR SU CARIÑO**

**AL SEÑOR PEDRO ARRECHEA RIVERA TORRES  
POR TODA SU AYUDA Y SU AMISTAD**

**AL LICENCIADO ENRIQUE ALCANTAR MENDOZA Y A MIS COMPAÑEROS DE LA  
OFICINA DE APOYO JURIDICO EN CONTRATOS Y PROCEDIMIENTOS  
ADMINISTRATIVOS DEL BANCO DE MEXICO**

**AL DESPACHO JURIDICO BERKMAN Y ASOCIADOS**

**AL LICENCIADO SERGIO LIRA CARREON  
POR TODO SU APOYO**

**A MIS COMPAÑEROS DEL DEPARTAMENTO JURIDICO DE LA UNIDAD DE PRACTICAS  
COMERCIALES DE APOYO INTERNACIONALES DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO  
INDUSTRIAL**

**A LA FAMILIA GOMEZ DOMINGUEZ  
POR SUS ATENCIONES  
Y AMISTAD**

**A MIS MAESTROS Y COMPAÑEROS DE LA  
ESCUELA DE DERECHO  
DE LA  
UNIVERSIDAD MOTOLINIA**

---

***"Quiero que hagamos la declaración de que no hay otra nobleza que la de la virtud, el saber, el patriotismo y la caridad; que todos somos iguales pues del mismo origen procedemos. Que se eduque a los hijos del labrador como a los del más rico hacendado. Que todo el que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario. Que como buena ley es superar a todo hombre, lo que dicte nuestro Congreso, deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia.***

**José María Morelos y Pavón  
Chilpancingo, 1813**

## INTRODUCCION

*El presente trabajo de investigación denominado "ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION Y EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD", persigue demostrar la adecuación del orden jurídico y el sistema económico, en lo que respecta a la utilización de la planeación como el instrumento de la Administración Pública capaz de dirigir el desarrollo económico, político, social y cultural de la Nación.*

*En el Capítulo Primero se contienen los conceptos básicos y definiciones empleados por la materia, así como la clasificación de la planeación, para con ello demostrar y en su caso justificar los aspectos jurídicos de ésta. Para esos efectos es menester puntualizar sobre los antecedentes y evolución de la planeación en México, para poder determinar con precisión el momento histórico que permite la incorporación de esta actividad como un derecho de los mexicanos y una obligación por parte del Estado Mexicano de propiciarla.*

*Lo anterior con el propósito de comprender que en el devenir histórico y la evolución de las instituciones públicas, la sociedad exige una mayor participación en el proceso del desarrollo del país.*

*El análisis del tema implica contemplar el margen de constitucionalidad y legalidad por lo que el Capítulo Segundo contiene el Marco de Referencia previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este Capítulo se estudia la incorporación de preceptos constitucionales, así como el orden cronológico de su evolución y reformas necesarias para precisar el carácter regulador de la actividad rectora del Estado y uno de sus principales productos, el Sistema Nacional de Planeación Democrática; dentro del cual analizaremos su principal instrumento: Nacional de Desarrollo, así como los diversos planes y programas derivados de éste.*

*Analizamos la legislación que regula las diversas actividades relacionadas con la planeación y los organismos que en ella intervienen.*

*En este contexto se hace referencia al concepto del Federalismo Cooperativo y al proceso de Descentralización por medio de los cuales se retoma el interés por grupos sociales y áreas de la economía, prioritarios para el desarrollo nacional, a partir de la reordenación y redefinición de las funciones del sector público.*

*En el Capítulo Tercero se trata el fenómeno de la pobreza extrema. Tema de máxima prioridad y de especial atención en la formulación del Plan Nacional de*



*Desarrollo 1989-1994, de la política social y motivo fundamental del Programa Nacional de Solidaridad.*

*El análisis y estudio de los antecedentes, fundamentos y principios que animaron la creación de "solidaridad" lo convierten en el instrumento básico de la política social del Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, en el que convergen las estrategias y acciones para el combate a la pobreza extrema.*

*Asimismo se critican algunos de los aspectos de su operación y se señalan las posibles soluciones para combatir la pobreza en las perspectivas hechas por el Doctor Ernesto Zedillo durante su campaña política.*

*Para finalizar se lleva a cabo un estudio de la ejecución del Programa Permanente de Atención y Orientación Jurídica a la Comunidad en Solidaridad, cuyo objetivo consiste en otorgar asistencia legal a la población de escasos recursos.*

*Las conclusiones y recomendaciones tienen como propósito comprobar y sustentar que las hipótesis e ideas expuestas en la presente tesis tienen validez; tesis con la cual aspira el presente a obtener el Título de Licenciado en Derecho.*

**INDICE GENERAL**  
**LOS ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION Y**  
**EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**

**CAPITULO PRIMERO**

PAG.

**I. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA**

<b>1. Conceptos Generales .....</b>	<b>7</b>
a) Concepto de Planeación .....	7
b) Concepto de Planificación.....	8
c) Planeación Regional .....	9
d) Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	10
e) Plan Nacional de Desarrollo.....	12
<b>2. Evolución Histórica de la Planeación.....</b>	<b>16</b>
a) El Estado Benefactor .....	17
b) El Estado Neoliberal .....	18
c) Antecedentes de la Planeación en México.....	19
<b>3. Clasificación y Dimensión Jurídica de las Vertientes.....</b>	<b>27</b>
<b>de la Planeación.</b>	
a) Planeación Imperativa .....	27
b) Planeación Indicativa.....	27
c) Planeación Democrática .....	27
d) La Vertiente Obligatoria en la Planeación .....	33
e) La Vertiente Coordinada en la Planeación .....	34
f) La Vertiente Concertada en la Planeación .....	37
g) La Vertiente de Inducción a la Planeación .....	39

## **CAPITULO SEGUNDO**

<b>I. MARCO DE REFERENCIA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.</b>	
1. El Artículo 25 Constitucional.....	42
a) Texto Original .....	44
b) Orígenes .....	45
c) Reformas Secuenciales .....	52
d) Contenido Actual.....	54
e) Conceptos Implicados.....	56
2. El Artículo 26 Constitucional .....	58
a) Texto Original .....	58
b) Orígenes .....	59
c) Reformas Secuenciales .....	60
d) Contenido Actual.....	62
e) Conceptos Implicados.....	63
<b>II. MARCO LEGISLATIVO</b>	
1. Ley de Planeación.....	66
a) Contenido.....	67
b) Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia de Planeación .....	69
2. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal .....	71
3. Ley orgánica de la Administración Pública Federal .....	72
4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....	80
5. Ley Federal de Competencia Económica.....	82
<b>III. EL FEDERALISMO COPERATIVO .....</b>	<b>84</b>
<b>IV. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>86</b>

## CAPITULO TERCERO

### EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

<b>I.</b>	<b>ASPECTOS GENERALES.....</b>	<b>90</b>
1.	Discurso de Chalco del 12 de mayo de 1988 sobre "El Reto Social".....	93
2.	Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994: Tres Acuerdos ..... para el Programa de Gobierno.	98
3.	Acuerdo por el que se Crea la Comisión del..... Programa Nacional de Solidaridad como Organismo de Coordinación y Definición de Políticas, Estrategias y Acciones que en el Ambito de la Administración Pública se emprendan publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de diciembre de 1988.	100
<b>II.</b>	<b>FUNDAMENTACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD</b>	
a)	<i>Jurídica</i> .....	102
b)	<i>Económica</i> .....	104
c)	<i>Social</i> .....	106
d)	<i>Política</i> .....	108
<b>III.</b>	<b>LEGALIDAD EN LA OPERACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.</b>	
1.	Principios Fundamentales.....	110
a)	<i>Respeto a la voluntad de las iniciativas de las comunidades..</i>	110
b)	<i>Impulso a la participación social.....</i>	110
c)	<i>Corresponsabilidad .....</i>	110
d)	<i>Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de .....</i> <i>los recursos.</i>	110

<b>2. Vertientes de Operación .....</b>	<b>111</b>
a) Solidaridad para el Bienestar social .....	112
b) Solidaridad para la Producción.....	112
c) Solidaridad para el Desarrollo regional .....	112
<b>3. Orientación del Programa Nacional de Solidaridad .....</b>	<b>113</b>
a) Areas Específicas .....	113
b) Beneficiarios del Programa.....	114
<b>4. Lineamientos Generales sobre los Comités de Solidaridad .....</b>	<b>118</b>
<b>5. Creación de la Secretaría de Desarrollo Social .....</b>	<b>116</b>
<b>IV. EL PROGRAMA PERMANENTE DE ATENCION Y ORIENTACION JURIDICA A LA COMUNIDAD EN SOLIDARIDAD.</b>	
<b>1. Lineamientos Generales .....</b>	<b>121</b>
<b>2. Objetivos .....</b>	<b>121</b>
<b>3. Integración de los Bufetes de Solidaridad .....</b>	<b>123</b>
<b>4. Funcionamiento y Operación .....</b>	<b>124</b>
<b>V. PERSPECTIVAS DE LA POLITICA SOCIAL.</b>	
<b>1. El Combate a la Pobreza.....</b>	<b>127</b>
a) Discurso pronunciado por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León en el Foro Nacional Combate a la Pobreza, Ecatepec de Morelos, Estado de México, 15 de junio de 1994. ....	127
b) Diez Compromisos para Combatir la Pobreza.....	127-129
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>130</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>134</b>
<b>NOTAS HEMEROGRAFICAS.....</b>	<b>136</b>
<b>LEGISLACION CONSULTADA .....</b>	<b>137</b>

## **CAPITULO PRIMERO**

### **"LOS ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO"**

#### **I. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA**

##### **1. Conceptos Generales**

- a) Concepto de Planeación
- b) Concepto de Planificación
- c) Planeación Regional
- d) Sistema Nacional de Planeación Democrática
- e) Plan Nacional de Desarrollo

##### **2. Evolución Histórica de la Planeación**

- a) El Estado Benefactor
- b) El Estado Neoliberal
- c) Antecedentes de la Planeación en México

##### **3. Clasificación y Dimensión Jurídica de las Vertientes de la Planeación.**

- a) Planeación Imperativa
- b) Planeación Indicativa
- c) Planeación Democrática
- d) La vertiente Obligatoria en la Planeación
- e) La Vertiente Coordinada en la Planeación
- f) La Vertiente Concertada en la Planeación
- g) La Vertiente de Inducción en la Planeación

## **CAPITULO PRIMERO**

### **"LOS ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION"**

La planeación del desarrollo nacional, ha implicado siempre la necesidad de fortalecer la modernización del país, para tratar de generar con medidas de índole económico y social, suficientes fuentes de empleo en beneficio de la población que demanda un medio de vida digno, mejorando la distribución del ingreso; es primordial que el esfuerzo por la continuidad en las tareas encaminadas al logro de esos grandes objetivos, se sustenten en lineamientos que sean acordes a un Estado de Derecho, que como el nuestro, necesita ser dinámico y congruente con su nueva realidad.

El hecho que la planeación de las acciones públicas se ejerciten bajo un aspecto de legalidad, implica la congruencia entre las normas y las acciones.

Indagar en los aspectos jurídicos de la planeación, acarrea la idea de relacionar el régimen económico y el orden jurídico.

La planeación dentro de un Estado de Derecho, plasma la voluntad colectiva de coordinar un esfuerzo conjunto para dar una transformación social conforme a valores determinados. Así, en la medida en que participan en su integración los diferentes grupos sociales y se concilian intereses opuestos, se van alcanzando equilibrios que promueven el desarrollo de la Nación.

En México la planeación requiere de la participación de la sociedad y del respeto de los derechos individuales y sociales, en atención a nuestra estructura política, jurídica y a nuestro sistema económico.

En el mundo moderno tanto en los países de economía centralizada, como en los de economía mixta y aún en los capitalistas desarrollados o en vías de desarrollo, la planeación es ya un imperativo necesario para la satisfacción de demandas internas de la población que de una manera vigorosa sean el instrumento ideal para gobernar con la mayor eficacia posible.

La adecuación de nuestro orden jurídico al sistema económico, en lo que respecta a la utilización de la planeación como el instrumento de una Administración Pública capaz de dirigir el desarrollo económico y social de acuerdo con los objetivos nacionales, reafirma la necesidad de plantear las observaciones, de analizar los aspectos jurídicos de la planeación, y encontrar la congruencia de esta actividad con el orden jurídico establecido.

# I. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

## 1. CONCEPTOS GENERALES

Puntualizaremos en este capítulo los conceptos relativos a la actividad de la planeación con el propósito de encontrar su congruencia con el orden jurídico y así establecer los aspectos jurídicos de la planeación.

a) **Concepto de Planeación.** Para el Lic. José Sánchez Arroyo planear es..."concebir una estructura racional del análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio; ordenar las acciones que permitan alcanzarlas con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir los cambios necesarios".<sup>1</sup>

En atención a ese concepto podemos señalar que en nuestro sistema se vio la necesidad de establecer una planeación del desarrollo nacional de una manera democrática mediante normas que permitan la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática. Definida la planeación técnica de actualización de magnitud global sobre la actividad económica por parte del Poder Público del Estado, condicionada a una serie de conocimientos ideológicos.

La planeación se presenta como la actividad del Estado necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores en donde se incluyen las cuestiones políticas, en la que se determina el qué y cómo se debe alcanzar algún objetivo y fija los medios con los que se podrán alcanzar esos objetivos.

A través de ella se pueden determinar las zonas y materias de acción para satisfacer con eficacia las demandas sociales y económicas y prever la elaboración de planes y programas para ejecutarse a corto, mediano o largo plazo.

Marcos Kaplan define a la planeación como "el conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructura, comportamientos y movimientos que constituyen a la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla; son controlados de modo consciente integrándolos a la totalidad, de tal modo que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de esta en un sentido determinado"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sánchez Arroyo, José, "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México", Secretaría de Programación y Presupuesto, Edit. Porrúa, S.A.; Pág. 1 Bases Constitucionales de la Planeación en México.

<sup>2</sup> Kaplan, Marcos. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano; Edit. Porrúa, México 1969, pag. 32.



Nos conducen los conceptos anteriores a definir los conceptos de plan y programa; el primero se traduce en el proyecto o estructura de objetivos precisos y de los medios a emplear para alcanzarlos en un plazo determinado; y el segundo, es el conjunto de ordenamientos, lineamientos y estrategias para lograr la consecución de determinados objetivos en un área específica y de una manera constante.

Esto se traduce en el sentido de que la planeación nos lleva a encontrar, entre otras muchas, una solución racional a una situación económica estimada insatisfactoria, solución que se supone la mejor dentro de las posibilidades reales que se presenten en un momento dado. Los planes y programas pueden ser parciales, remitiéndose sólo la parte de la actividad económica a un sector, a algún tipo de empresas o actividades de una región; o bien generales, es decir, comprenden a todas las actividades y a todo el territorio de un país.

En resumen el desarrollo de un país se ve fuertemente determinado por las políticas de planeación que se establezcan. Pero debe recordarse que la continuidad de los planes y programas son un factor imprescindible que no debe dejarse a la sola ejecución del Ejecutivo en turno, siendo necesario implementar sistemas de seguimiento y evaluación eficaces, para así determinar ajustes y modificaciones, avances y otras cuestiones de operatividad.

#### **b) Concepto de Planificación**

Podemos considerar que la planificación es el conjunto de decisiones técnico-económicas tendientes a precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social, determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos y poner efectivamente en ejecución dichos medios, con vistas a la realización de los objetivos apuntados.

El proceso de planificación debe darse de manera integral; es decir, articulada, coherente y sistemática. Se trata de racionalizar un trabajo por parte del Estado de una formulación y ejecución de políticas económicas, sociales y administrativas.

Cada fase del proceso de planificación se refleja en la elaboración de planes y programas de desarrollo con el grado de detalle y especificidad que en su contexto demanda de ámbito regional, sectorial e institucional a corto, mediano y largo plazo aunado a perspectivas técnicas, políticas y de gestión complementaria, pero distintas entre sí en atención a las particularidades y prioridades de las regiones.

Como actividad tendiente a fijar al desarrollo de un país objetivos económicos y sociales coherentes, la planeación debe conducir a la expresión cuantificada de una política económica y social. Es precisamente este contenido político de la planeación, lo que hace que la elaboración de un plan no sea solamente un problema técnico.

**c) Planeación Regional.**

La planeación del desarrollo regional en México ha evolucionado según las necesidades del país, y a las demandas que genera una sociedad en proceso de cambio. Las reformas y adecuaciones a los marcos jurídicos y normativos realizadas en 1983, permitieron constituir el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Asimismo, la formulación y entrada en vigor del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en que establecieron bases generales sustentadas en dos lineamientos: reordenación económica y cambio social.

En el Plan se señaló de manera explícita una política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional orientado a promover el desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación económica en el territorio del país. Se definieron y pusieron en marcha programas especiales para las regiones que fueron consideradas estratégicas en el desarrollo del país; la niñez, el campo, zonas urbanas, marginadas, entre otros aspectos prioritarios.

"Este sistema de planeación regional respondió en su momento al propósito de que las propias entidades federativas promocionaran y administraran su política de desarrollo, con un enfoque más amplio y congruente con la estrategia nacional. Sin duda fue un avance en el proceso de descentralización de recursos y decisiones tendientes a lograr un desarrollo más equilibrado y justo.

La reforma al Artículo 115 Constitucional es uno de los principales puntos de apoyo a la descentralización. Desde la conceptualización del municipio en la Constitución 1917 se habían realizado diversos esfuerzos para hacer del municipio mexicano, la entidad responsable y dotada de los elementos para gobernar y organizar a la población de localidades, pueblos y ciudades, siendo a partir de esta reforma cuando se logra dotarla de su mayor capacidad para conducir su desarrollo.

El Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de vida del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, define la política de desarrollo regional y urbano con un nuevo enfoque integral del proceso de desarrollo económico y social. Esta visión transformó los esquemas de planeación regional y descentralización de decisiones al incorporar un factor decisivo en el éxito de esos procesos: la participación social.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), eje fundamental de la política social del Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, retoma las experiencias de la planeación regional y de los programas sociales que le antecedieron, enriqueciéndolas con la organización de las comunidades y su activa participación en la definición y ejecución de los proyectos.

Hoy la creación de una Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) permite unificar las políticas que el Estado emprende para promover el bienestar de la población; su surgimiento es el resultado de experiencias acumuladas en las últimas décadas en materia de planeación regional así como de la visión integral e interactuante del desarrollo regional y urbano (Desarrollo Social).

La política de descentralización, aunada con las estrategias de la planeación regional y la participación social que se promueve están determinadas por el imperativo de superar los rezagos sociales y establecer un desarrollo con mayor justicia y equidad<sup>3</sup>

#### **d) Sistema Nacional de Planeación Democrática**

De acuerdo a lo anterior y en congruencia con las etapas de la planeación: (formulación, instrumentación, control y evaluación) el SNPD, se sustenta en instituciones e instrumentos, que se han venido fortaleciendo en el transcurso del tiempo.

En cuanto a los instrumentos destacan en primer término, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que establecen sus objetivos y señalan acciones y metas específicas. Estos programas abordan los diferentes aspectos económicos y sociales y hacen explícito su impacto regional, estatal y en algunos casos municipal. Existen además programas regionales que, de acuerdo a la regionalización del Plan, integran objetivos, estrategias y acciones del mismo y de los programas regionales; son pues, elementos de gran importancia para la descentralización con los cuales se enfrentan problemas comunes, se aprovecha la potencialidad de los estados y se responde a sus características particulares.

Otros instrumentos esenciales en la descentralización y el desarrollo regional son los planes estatales y municipales que, en el marco de los sistemas estatales de planeación y atendiendo a ordenamientos legales de los estados, se ha puesto en marcha. La congruencia del quehacer público se han fortalecido al ser considerados los programas regionales y sectoriales del mismo Plan Nacional de Desarrollo, como puntos de referencia de los planes estatales y éstos a la vez, alimentando a los municipales.

<sup>3</sup> Hopkins, Guillermo, BANOBRAS. FEERALISMO Y DESARROLLO No. 34, Julio-Agosto. "Planeación Regional Hacia el Desarrollo Social", pag. 25.

Por su parte, la vertiente de coordinación dentro del SNPD se instrumenta a través del Convenio Unico de Desarrollo que incluye en sus elementos el ordenamiento de la descentralización.

Finalmente con los programas operativos anuales, tanto de la Federación como de los estados, se precisan anualmente obras y programas que sirven como guía a la inversión y al crédito público, principalmente el que proviene de la Banca de Desarrollo.

El programa operativo anual de la Federación, está contenido en los Criterios Generales de Política Económica y en el Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados para su aprobación. A su vez, las dependencias federales formulan sus programas operativos, de conformidad con los programas sectoriales a su cargo. En los estados, se ha venido generalizando la formulación de los programas operativos anuales que incluyen inversión federal, el crédito, la inversión estatal y municipal, los recursos del Convenio Unico de Desarrollo y la aportación de los beneficiarios de programas específicos. Este es un esfuerzo que merece aquilatarse en su dimensión debida y profundizarse en el futuro extendiéndose al ámbito municipal.

"Por cuanto a las instituciones para la planeación destacan, en el orden regional, los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados, que en numerosas entidades se extienden al orden municipal, cuya instalación y operación refleja también resultados positivos y muestran el arraigo de la planeación democrática como práctica cotidiana en el trabajo público".<sup>4</sup>

"Encontramos de esta manera también a los Comités de solidaridad donde se organiza y moviliza a la comunidad; en ellos se decide cómo, cuándo y dónde hacer la obra pública se determinan compromisos y responsables de su ejecución, vigilando que su cumplimiento corresponda a los acuerdos comunitarios".<sup>5</sup>

Es participativo, porque abarca los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y porque los representantes de los sectores social y privado que conforman la economía mixta mexicana, participan activamente en las diversas instancias del proceso de planeación.

Es democrático, porque las decisiones se toman con apego a la voluntad de las mayorías, con respeto a las disidencias y a las minorías, estimulando solidariamente a toda la nación en un esfuerzo mancomunado.

A partir de la definición de modelo de país con proyecciones a largo plazo, y de una política de desarrollo para alcanzar su cumplimiento corresponde a la planeación:

<sup>4</sup>MEXICO: DESARROLLO REGIONAL Y DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL. Secretaría de Programación y Presupuesto. Pág. 27.

<sup>5</sup>BANOBRAS. FEDERALISMO Y DESARROLLO. Op cit, pag. 29.

- Proponer un conjunto de relaciones institucionales entre los diferentes actores del proceso: sectores productivos, organizaciones y grupos sociales en general, en las distintas regiones del país.
- La definición de responsabilidades, procedimientos y calendarios en base a las relaciones anteriores.
- La precisión de los recursos necesarios para la operación del proceso en su conjunto.

La política de desarrollo es pues, síntesis inicial y final de estas tres manifestaciones de la Planeación, así como el modelo del país se basa en principios, la política del desarrollo se fundamenta en propósitos que enuncian, en el contexto de la realidad nacional, los grandes objetivos de la Administración Pública. Estos objetivos se alcanzan por medio de estrategias expresadas en los planes y programas de desarrollo. a partir de aquí, la programación cuantitativa y la presupuestal, precisan los medios y restricciones para lograr los enunciados anteriores en las condiciones deseadas.

**e) El Plan Nacional de Desarrollo.**

El Plan Nacional congrega las decisiones fundamentales del Poder Público, contemplando las decisiones y resoluciones que estarán por encima de las leyes y mandamientos porque denotan la forma política de ser de un pueblo.

El Plan Nacional es el principal instrumento de ejecución de la planeación nacional, en donde se contemplan los objetivos básicos que se propone y exige la Nación, así, como los procesos válidos o el método preciso para alcanzarlos.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, definió los propósitos, objetivos y estrategias para enfrentar la crisis, reordenar la economía y promover el cambio estructural. el Plan consideró la descentralización de la vida nacional por ser considerada ésta, como la mejor plataforma para hacer frente a los problemas del país.

Enfatizó que la descentralización, el fortalecimiento del pacto federal, la democratización integral y la sociedad igualitaria, son principios que se interactúan y se complementan. Se constituyó en puntos de referencia de las políticas económicas, sociales y sectoriales; al mismo tiempo asumió un carácter integral y de impacto en las diferentes regiones y estados en el apartado de política regional.

Así el fortalecimiento del federalismo, la redefinición de competencias constitucionales y administrativas entre la Federación, estados y municipios, fueron aspectos medulares de la política de gobierno contenida en el Plan.

La política económica estableció los lineamientos para promover una distribución territorial más equilibrada de la producción y del empleo. La política social se propuso elevar las oportunidades de educación, salud, vivienda y servicios públicos con énfasis en las regiones de menor desarrollo. Siempre constituyéndose en eje programático de la descentralización de la vida nacional, la política regional se propuso promover un desarrollo estatal integral que fortaleciera el pacto federal y municipio libre, mediante la participación de la comunidad.

Observamos que se comienza a hablar de la participación de la comunidad, siendo ésta en nuestra actual administración el eje que orienta la consecución de los fines previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

En síntesis, la política regional del Plan Nacional de Desarrollo, impulsó el proceso de descentralización de la vida nacional apoyando el desarrollo integral de los estados, fortaleciendo a los municipios y propiciando la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

Dentro de este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 es parte de un diagnóstico que refleja la realidad de aspiraciones y necesidades nacionales y que pretende ser el medio para un nuevo desarrollo económico, justo y equitativo.

Precisa las actividades a que deben de sujetarse los programas de la Administración Pública Federal, encauzando la transformación del país hacia su modernización; señalando estrategias para ajustar el quehacer nacional hacia las nuevas exigencias de la sociedad.

Busca la ampliación de la vida democrática del país; lograr una recuperación económica a través de una estabilidad de precios; otorga una especial atención hacia el mejoramiento productivo del nivel de vida de los mexicanos mediante la participación de la comunidad, (PRONASOL), pugna con gran interés la erradicación de la pobreza extrema; establece un capítulo expreso a la contemplación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Para encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales.

Advertiremos que son cuatro los tipos de programas que se plantean en el Plan Nacional de Desarrollo, mismos que se dan en relación a aspectos económicos, sociales, políticos y de política económica en general.

Estos son:

- 1) Programas sectoriales; elaborados por los órganos que integran la Administración Pública Centralizada.
- 2) Programas institucionales; comprendidos en las acciones de la administración Pública Paraestatal.
- 3) Programas regionales; dedicados a las áreas consideradas prioritarias y estratégicas en función de los objetivos nacionales.
- 4) Programas especiales; se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país, actividades que realizan dos o más dependencias coordinadoras del sector.

Para finalizar señalaremos que el proyecto nacional definido por la reforma del Estado mexicano, plantea un cambio estructural que contempla la revisión del Estado en la economía, el control estricto del gasto público, la reorientación del aparato productivo, la restauración del sistema financiero y una redefinición de la política social para elevar los niveles de bienestar de los mexicanos, particularmente de los grupos y comunidades más deprimidos. Para ello se establecieron nueve puntos estratégicos que han impactado en gran medida, a saber:

- La apertura de nuestro país al espectro internacional, la cual se ha caracterizado por una apertura comercial de largo alcance que le permite a México nivelar su balanza comercial y tener fácil acceso a los mercados internacionales, a través de aranceles e impuestos atractivos para el comercio nacional así como atraer capitales extranjeros que fortalezcan la planta industrial y la inversión productiva.
- Equilibrar el déficit fiscal por medio de mecanismos institucionales que otorguen al Estado ingresos suficientes para llevar a cabo su función.
- El adelgazamiento del sector público, cuyo crecimiento en las décadas pasadas había creado una burocracia excesiva y deficiente, muy costosa para el país.
- La desregulación administrativa, para permitir por medio de normalidades flexibles, un control eficiente de la rectoría estatal para que a su vez, alcance eficiencia y agilidad.
- Planeación estatal de corto, mediano y largo plazo para ordenar de manera coordinada la actuación del Estado en todos sus ámbitos de gobierno y

promover coherentemente el desarrollo del país, a través de esquemas más democráticos.

- Fortalecimiento del régimen democrático, de tal manera que exista una verdadera participación de los mexicanos en la toma de decisiones.
- Descentralización de la vida nacional, como un instrumento de fortalecimiento al pacto federal para encontrar en el desarrollo regional, un verdadero espacio de competencias, a través de la delimitación de responsabilidades tanto federales como municipales.
- Combate frontal a los procesos inflacionarios a través de la redefinición de las finanzas públicas y la estabilización de precios y salarios dentro de un marco de crecimiento sostenido.
- Transformación de la política de atención social a través del establecimiento de compromisos intersectoriales y de una nueva forma de participación ciudadana responsable.

Para concretar lo anterior, el Estado Mexicano tiende a consolidar las alianzas que permitan un nuevo equilibrio democrático, por medio del aprovechamiento de los recursos económicos, políticos y socioculturales, así como el reforzamiento de los vínculos comerciales con el extranjero que atraigan capitales para impulsar el desarrollo sostenido. No podemos imaginar dicha transformación sin una planeación adecuada de los objetivos a alcanzar y de mecanismos específicos promovidos por la Administración Pública.

"La reforma al régimen institucional implica seguridad en la organización de la propiedad, cumplimiento en las obligaciones de la actividad económica, regulación en la formación de las entidades asociativas y establecimiento de mecanismos de cooperación para el cumplimiento de las metas, cuya realización hace necesaria la asignación y gestión de recursos en condiciones de escasez relativa. El constitucionalismo economista actualmente practicado en México, pretende sujetar la forma y actuación del poder público, en un fenómeno coetáneo al surgimiento del estado liberal".<sup>6</sup>

La reforma del Estado Mexicano se ha visto definida, no sólo por las tendencias e ideologías imperantes en el mundo, es una modificación a las reglas del poder político, económico y social que han establecido mayor orden en la actividad del sector público y de los sectores privado y social. dicha reforma otorga mejores condiciones para el desarrollo de la sociedad en su conjunto y permite la inserción de México en el nuevo orden internacional.

---

<sup>6</sup>De la Madrid Hurtado, Miguel "Estudios de Derecho Constitucional", Edif. Porrúa, México, 1986, pag. 72



## 2. EVOLUCION HISTORICA DE LA PLANEACION

Al hablar en nuestra investigación respecto del surgimiento y evolución de la planeación; es necesario hablar de algunas cuestiones acerca de la evolución del Estado Mexicano y así comprender mejor el momento de aparición de esta actividad.

El Estado como cualquier creación humana, está sujeto a cambios y modificaciones permanentes. Las formas de poder constituido, los gobiernos y su administración y las funciones de los órganos que lo integran, se transforman para adecuarse a su tiempo. En efecto, en la actualidad la redefinición de Estado está sometida a dos calificaciones ineludibles; al agotamiento de los modelos de organización política y los cambios en la estructura económica de la sociedad en él.

En el presente siglo podemos encontrar diversas definiciones de Estado: Los estados nacionales de principio de siglo; los estados socialistas o comunistas, defensores del totalitarismo a ultranza; los estados liberales o capitalistas, protectores de los intereses privados; los estados benefactores o proteccionistas, inductores de la economía, etc. Ninguna expresión del estado moderno ha satisfecho plenamente las expectativas del hombre, de ahí que la humanidad continúe en la búsqueda para perfeccionar su organización social, adecuando y reconstruyendo las estructuras políticas.

Para poder adentrarnos en los antecedentes de la planeación en México, es necesario recordar el origen o surgimiento de las actividades de planeación económica.

Así podemos señalar que la planeación nació en el campo socialista que utilizó medidas directas de aplicación compulsiva en lo referente a la actividad económica. En 1928 la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, presentó por primera vez su Plan Quinquenal, consistente en la aplicación de mecanismos encaminados a la sistematización de recursos y el despliegue de la economía basándose en un plan preciso; que provocó un ritmo de industrialización y de crecimiento económico tan extraordinariamente rápido de 1928 a 1940, lo cual, y por obvias razones, se colocó en el centro de atención y modelo de imitación de los países de occidente.

En la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se presentó una situación; no había desocupación, el problema radicó en la escasez de bienes en relación con la demanda de los consumidores y, por esta razón, los principales objetivos del plan ruso fueron conseguir la máxima producción y la mejor distribución, de modo que las necesidades inmediatas más urgentes, fueron satisfechas y, al mismo tiempo, se acrecentara el poder productivo nacional aumentando su reserva de

capitales. Dado el limitado rendimiento que entonces se obtenía de la agricultura y la industria soviética, esto sólo se podía lograr a base del sacrificio y de privaciones del pueblo.

En el sistema económico que imperó en esa época en la U.R.S.S., el planeamiento otorgó al Estado la administración total y directa del proceso de distribución y de las fuentes productivas; éste dispuso de la totalidad de la mano de obra, de la tierra y del capital al igual que de los productos de éstos.

El volumen del consumo, el del ahorro y el de las inversiones, no dependían de la libre voluntad del individuo, sino que fueron determinados por la autoridad pública. En estas circunstancias el presupuesto del Estado en lugar de formarse sólo por los ingresos públicos (impuestos, tasas y derechos) dispuso de la totalidad de la renta nacional.

Esta actividad de planear la economía significó en la U.R.S.S., el dominio completo de la economía del país por parte del Estado.

#### **a) *El Estado Benefactor***

Este modelo asigna especial importancia al papel del gobierno y del estado para afrontar los problemas sociales. Este modelo pretende controlar o remediar el impacto desorganizado de la competencia mercantil-individualista, y conservar el buen funcionamiento del aparato estatal partiendo de una administración centralizada que asigna recursos específicos para atender los problemas sociales.

Este modelo de Estado, ha jugado un papel positivo al amortizar los efectos de las crisis económicas. Gracias a este modelo, la economía mundial no entró en el espiral recesionista marcada por la crisis de los años treinta y evitó, desde entonces, el colapso de los sistemas, a través de apoyos de índole social y la creación de un poder adquisitivo relativamente independiente a las coyunturas peligrosas, logrando finalmente la autonomía de la mayoría de los procesos productivos.

El Estado benefactor orientó en México el desarrollo económico y social a partir de los años cuarenta y trajo como consecuencias: el fortalecimiento del sistema político que pudo realizar concertaciones y concesiones con las organizaciones sociales y políticas a través de apoyos gubernamentales; el proteccionismo a la clase industrial por medio de estímulos institucionales a la infraestructura productiva; descuentos tributarios y exenciones fiscales a la empresa mexicana; seguridad social; créditos a la vivienda popular y educación gratuita para un amplio sector de la población, entre otros.

El Estado Mexicano logró consolidar este modelo intervencionista y promotor de la industrialización mexicana que funcionó hasta los años setentas, en que las condiciones económicas mundiales, la deuda externa acumulada, el agigantamiento burocrático y la falta de competitividad de los productos mexicanos en el extranjero, determinaron a partir de la década de los ochentas, un cambio drástico en la política económica.

#### **b) El Estado Neoliberal**

Este modelo se define como una alta etapa de acumulación de factores económicos dentro de un solo espacio socioeconómico. Igual que su antecedente -el liberalismo monetarista- el modelo neoliberal promueve el repliegue del Estado hacia áreas delimitadas, imponiendo fuertes mecanismos de autocontrol.

El Licenciado Aguilera Villa nos señala que: "En este modelo el aparato gubernamental se reduce al papel de la planeación y el sector público respecto a su dirección, disminuyendo paralelamente la participación de las organizaciones políticas al desagregar la concertación directa con las grandes corporaciones heterogéneas. el proyecto neoliberal, cuyos fundamentos son la vuelta al libre mercado y el desmantelamiento del aparato estatal responde a la necesidad de crecimiento económico, desplazando la equidad social y política a un segundo término.

En efecto, este modelo atiende prioritariamente a los requerimientos del capital y cambio tecnológico sobre las necesidades de la sociedad política".<sup>7</sup>

Pasemos ahora a revisar los antecedentes de la planeación en México.

En la actualidad el Estado debe transformarse para poder estar acorde con el nuevo orden mundial. La globalización de los mercados económicos y la creación de bloques comerciales está depositando en la libre competencia entre las naciones, exigencias de modernización para los aparatos gubernamentales. En un segundo plano, los estados modernos están creando condiciones necesarias para captar inversión y generar productividad. De esta manera podemos observar importantes modificaciones para asegurar la propiedad privada, atraer capitales extranjeros y fortalecer los sistemas financieros.

---

<sup>7</sup> Aguilera Villa, M. La Crisis del Intervencionismo Estatal y las Alternativas del Pacto Social; Edt. UNAM, México, pag. 130.

### **c) Antecedentes de la Planeación en México**

Los antecedentes de la planeación en nuestro país los encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917. en nuestra Carta Magna el desarrollo económico se concibe no como un fin en sí mismo, sino como un perfeccionamiento cualitativo de la economía para elevar el nivel de vida en general de la población, utilizando racionalmente los recursos nacionales, empleando de modo adecuado, la ciencia y la tecnología.

El crecimiento económico nacional se orienta mediante un proceso de programación flexible, obligatorio para las dependencias gubernamentales, e indicativo para los organismos privados, a fin de encauzar el trabajo y las iniciativas de la población hacia un mismo fin.

La Constitución de 1917 contiene las premisas fundamentales para el progreso de nuestro país. Progreso en lo económico, en lo social, en lo cultural y en lo político; a través de ella se encauza la acción del Estado para sentar las bases de una economía que asegure la práctica de la libertad, en un ambiente creciente de igualdad de oportunidades.

En el periodo pos-revolucionario, abarcando aproximadamente de 1917 a 1943, se abrió una etapa de organización nacional y se adoptó una política consistente en crear instituciones que velaron por el cumplimiento de las responsabilidades gubernamentales.

En 1926 Plutarco Elías Calles expide la Ley que dispuso la creación de Comisiones Especiales de Eficiencia para organizar técnicamente la prestación de servicios públicos y la implantación de un sistema de tramitación, contabilidad y archivo.

En 1928 se creó por decreto el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos como una entidad de consulta e investigación en la elaboración de estudios de carácter legislativo, asimismo, un organismo técnico y autónomo encargado de orientar los estudios en materia económica y social que realizaran los poderes federales (Ejecutivo y Legislativo), estatales, investigándolos y recopilando datos estadísticos para adecuar la intervención del Estado en la economía nacional, mediante los principios de legalidad y seguridad jurídica.

La crisis económica de 1929 puso de manifiesto la necesidad de acelerar el proceso incipiente de industrialización del país. en este contexto y con objeto de coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para contribuir en mayor medida al desarrollo económico nacional, el 12 de julio

de 1930, estando en el poder Pascual Ortiz Rubio, se expide la Ley sobre Planeación General de la República.

Fue ésta la primera iniciativa legal orientada a organizar y conducir las actividades de las diversas dependencias gubernamentales; misma que pretendía incrementar el desarrollo del país en forma armónica y ordenada, incrementando el nivel de vida de los habitantes, buscando dentro del bienestar individual, el interés colectivo. en ese mismo año se crea la Comisión Nacional de Planeación y con ella cobran fuerza en el medio político mexicano los conceptos relativos a la programación económica, al ser ésta la encargada de adoptar las medidas de orden y de previsión de la economía nacional bajo criterios de eficiencia y eficacia.

En 1933 se aprobó el "Plan Sexenal", inspirado en una política de intervención estatal como la que estaba adoptándose en diversos países para enfrentar la crisis económica de esa época. Al mismo tiempo el Ejecutivo Federal propuso la creación del Consejo Nacional de Economía, el cual estaría constituido por diversos representantes de los sectores económicos y sociales siendo un organismo auxiliar técnico de consulta obligatoria en todo lo referente a disposiciones económicas, asesorando al Presidente de la República en materia de política económica y facultándolo para proceder discrecionalmente en casos graves.

La elaboración del Plan Sexenal obedeció a la necesidad de formular los lineamientos de política económica que el país utilizaría para resolver la crisis de 1929. fue una etapa cuya intención era superar los problemas internos y estimular el desarrollo económico. El Presidente Cárdenas daría la mayor prioridad a una política agraria y nacionalista, que culminó con la expropiación petrolera y de los Ferrocarriles Nacionales, la organización de la Comisión Federal de Electricidad, y la creación de los Bancos Nacionales de Comercio Exterior, Obrero y de Fomento Industrial.

El Plan fue llevado a efecto por técnicos del Gobierno Federal, y por una Comisión del Partido Nacional Revolucionario; al instalarse la Comisión de Programación del Partido Nacional Revolucionario se destacaron cinco puntos que contenían los problemas que obstaculizaban el crecimiento económico del país, a saber:

- Llevar instrucción primaria a las masas.
- Asegurar en los núcleos de campesinos la explotación adecuada de la tierra, fomentando la técnica agrícola y sistemas de irrigación.
- Elevar el nivel de vida de la clase trabajadora.

- Establecer vías de comunicación en el interior del país.
- Fomentar la creación de reservas minerales.

Así se creó el Comité Asesor especial de carácter intersecretarial como organismo consultivo y orientador de las políticas económicas nacionales. Con estos enfoques se presentó el Plan Sexenal 1934-1940; con el fin de dar cumplimiento al Artículo 27 Constitucional, otorgar protección y desarrollo a las agrupaciones sindicales, fortalecer y organizar la Hacienda y el Crédito Público, y la idea de adoptar políticas nacionalistas en materia económica. el plan constituyó grandes reformas en materia agraria, riego, infraestructura, transportes y legislación.

Por instrucción del Presidente Cárdenas, el Comité Asesor Especial fue sustituido por una oficina técnica dentro de la Secretaría de Gobernación, la cual se encargaría de elaborar el 20. Plan Sexenal.

El Plan Sexenal 1941-1946; analizó lo referente a la planeación específica de las actividades del Gobierno Federal y la coordinación de las dependencias que lo integraban. Durante el gobierno de Manuel Avila Camacho como Presidente de la República, se previó la existencia de un Consejo Nacional Supremo como órgano de carácter consultivo para la coordinación del área económica.

En 1942 se crea la Comisión Federal de Planeación como organismo consultivo de la Secretaría de Economía que aportaba los elementos necesarios para la formulación de planes ante los problemas económicos de emergencia; así como para mejorar la información estadística necesaria en la elaboración de programas de desarrollo. Se instituyen los Consejos Mixtos de Economía Regional que tenían como fin realizar estudios estatales para obtener una apreciación integral de la economía del país.

En 1943, se constituye la Comisión Intersecretarial de la Administración Pública.

En 1947, se promulgó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para coordinar y asesorar a los organismos descentralizados y a las entidades de participación estatal en lo relativo al desempeño de sus actividades. Con el propósito de conocer el funcionamiento económico y administrativo de estos organismos y empresas se estableció la Comisión Nacional de Inversiones, encargada de controlar y supervisar las inversiones públicas mediante auditorías e inspecciones técnicas.

El Banco de México preparó posteriormente, un proyecto de Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus Dependencias Descentralizadas para los años 1947-1952. De igual forma en el año de 1952, se preparó en Nacional Financiera, un Programa Nacional de Inversiones para los años 1953-1960. En el mismo año la Comisión Mixta del Gobierno Mexicano y del Banco Internacional de Reconstrucción y fomento elaboraron un documento titulado "El Desarrollo Económico de México y su Capacidad para absorber el Capital Exterior", donde se estimaba necesaria la creación de un grupo autónomo de técnicos que elaborara programas de inversión y ayudara a coordinar las actividades gubernamentales de acuerdo con un programa económico.

A mediados de 1953, se pidió a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía que elaborasen un plan de inversiones del sector público para el nuevo sexenio, para coordinar todos los programas de inversión de las entidades del Gobierno Federal. Con tal fin, todas las Secretarías de Estado rindieron informes sobre la inversión programada por cada una de ellas. Se creó un comité de Inversiones que funcionaría bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y Nacional Financiera para presentar un programa coordinado de inversiones públicas.

El Comité se incorporó a la Presidencia de la república, y más tarde dio origen a la Comisión de Inversiones. Dicha Comisión formuló los estudios económicos necesarios para coordinar la prioridad, el volumen y la función de las inversiones de acuerdo con los objetivos de la política nacional.

Ningún organismo o dependencia federal podía realizar inversiones que no estuviesen previamente autorizadas por la Comisión de Inversiones, así como por el Presidente de la República. De hecho todas las entidades y organismos federales quedaron bajo vigilancia de la Comisión, que exigía buenas prácticas administrativas como condición previa para la asignación de fondos.

La Comisión de Inversiones, debido a su naturaleza técnica, a su carácter de centro de información económica, y a su amplio campo de acción por el número de entidades que participaban en las inversiones públicas, formuló en 1965 un plan de inversiones para dos años, cuya finalidad fue ser una base sólida para obtener créditos de organismos financieros del exterior. Estos créditos fueron utilizados principalmente para el desarrollo en materia de energía, sistemas de riego y comunicaciones y transportes.

Para consolidar las atribuciones del Ejecutivo en materia de programación, se creó en 1958 con base en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Secretaría de la Presidencia. La Ley dio a la nueva Secretaría facultades para recabar los datos esenciales con destino al Plan General de Gasto Público e Inversiones de gobierno Federal, así como proyectar el fomento de regiones y localidades, coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la

Administración Pública y planear y vigilar la inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La antigua Comisión de Inversiones que se integró a la Secretaría de la Presidencia como Dirección de Inversiones Públicas, más tarde se convirtió en Dirección General, ampliando y complementando sus funciones con nuevos órganos de decisión y administración, asimismo se creó la Dirección de Planeación Económica Nacional, antecedente de la dirección General Coordinadora de Programación Económica y Social.

Para precisar las funciones de la Secretaría de la Presidencia, en materia de programación se dictaron dos acuerdos presidenciales: "El Acuerdo sobre la Planeación y el Desarrollo Económico y Social del País", de julio de 1961; y "El Acuerdo que Creó la Comisión Intersecretarial", encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, de marzo de 1962.

Al empezar la década de los sesentas, México se enfrentaba a una situación caracterizada por una nueva política de los Estados Unidos hacia Latinoamérica. Se había creado la alianza para el progreso y de acuerdo con la Carta de Punta del Este, el país se comprometió a elaborar un programa de desarrollo económico. Para ello se estableció una Comisión Intersecretarial formada por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, que sería la responsable de elaborar planes y programas nacionales de desarrollo a corto y largo plazo. Esta Comisión elaboró el "Plan de Acción Inmediata 1962-1964" que definía la naturaleza de un plan nacional de inversiones.

"En el siguiente período gubernamental se elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, realizado por la misma comisión Intersecretarial. En este programa se buscaba fortalecer al sector agropecuario, lograr mayores índices de productividad, impulsar la industrialización, mejorar los servicios públicos, fomentar el ahorro interno, continuar con la estabilidad del tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias. Este plan se complementó con el Programa de Inversiones Públicas 1966-1970".<sup>8</sup>

El programa se proponía: alcanzar el crecimiento económico, otorgar prioridad a las actividades del sector agropecuario y fortalecer el mercado interno; una distribución equitativa del ingreso nacional, mejorar la vivienda, las condiciones sanitarias y asistenciales, la seguridad pública y el bienestar social; atender y corregir los desequilibrios del desarrollo nacional.

En el período comprendido de 1970-1976 durante el Gobierno del Lic. Luis Echeverría Álvarez se crean los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social.

---

<sup>8</sup> ANTOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO 1917-1985: Edit. FCE-SPP, México 1984, pag. 149.



Se crea en 1971 la Comisión Coordinadora de Control del Gasto Público, para impulsar los mecanismos de esa programación del gasto público, la redistribución del ingreso y la aplicación en la prestación de los servicios públicos, así como la creación de unidades de programación, comisiones internas de administración y otros órganos que en esta época burocrataron la acción administrativa.

En 1975 la Comisión Nacional del Desarrollo Regional, se creó para la elaboración de programas de desarrollo económico y social en el mediano y largo plazo y la coordinación de inversiones públicas federales.

El Plan Sexenal 1976-1982, bajo la administración del Lic. José López Portillo, permitió la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para regular, presupuestar y controlar las actividades de los organismos públicos. Se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que estableció al sector público la obligación de sujetar sus actividades y políticas a la atención de los objetivos nacionales.

Se crearon las Coordinaciones Sectoriales que permitirían las agrupaciones de las entidades públicas por sectores definidos para facilitar la planeación y coordinación de las inversiones del sector público paraestatal.

En 1977 aparece la figura de los Comités Estatales de Planeación, antes Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social, que se convertirían en el enlace entre la planeación nacional y regional al proporcionar interacción socioeconómica, administrativa y financiera de las entidades, así como su programa de inversión.

A partir de estas fechas la administración gubernamental concretó los primeros pasos para conformar el sistema nacional de planeación mediante la formulación de planes sectoriales, que desembocaría en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982; para alcanzar este objetivo, el Ejecutivo determinó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto que sustituía a la Secretaría de la Presidencia, en 1977.

El Plan Global de Desarrollo buscaba proveer a la población de empleos y mínimos de bienestar; promover un crecimiento económico, alto, sostenido y eficiente; mejorar la distribución del ingreso entre las personas y los factores de la producción y las diferentes regiones geográficas.

Se crean los Convenios Únicos de Coordinación, para fortalecer el Pacto Federal y proporcionar el desarrollo autónomo y equitativo de las diversas regiones del país. Asimismo, se incorpora el Plan Integral para el Desarrollo Rural con el fin de promover el autodesarrollo de las comunidades rurales marginadas; así como el Programa de Acción del Sector Público, el cual integró los programas

regionales al conjuntar y compatibilizar los presupuestos y gastos que formularan las dependencias federales y los gobiernos estatales y municipales.

Este Plan contenía el concepto de la promoción regional, con la cual se incluyeron los recursos asignados al ejecutivo para ser ejercidos mediante programas regionales insertos en los Convenios Unicos de Coordinación, programas estatales de inversión, programas sectoriales concertados, programas de desarrollo estatal y el programa integral de desarrollo regional.

A través del Plan global de Desarrollo fue posible integrar un documentos que ubicara las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general, avanzando en la integralidad de métodos, concepto, enfoque y procedimiento. Paralelamente se estableció un instrumento que hizo consciente la importancia de la planeación en todos los niveles del sector público y en la sociedad en general, mediante una amplia difusión de los propósitos y objetivos globales del desarrollo nacional.

Este sistema de planeación permitió establecer la coordinación a todo nivel: nacional, regional, institucional y sectorial.

El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, surge como resultado del Plan Básico de Gobierno y la plataforma electoral, elaborado por el Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (IEPES).

El Plan constituyó un acto de Gobierno fundamentado en la Constitución y la Ley Ordinaria, estableciendo objetivos y estrategias en lo relativo a la política del Estado Mexicano; señalando los lineamientos para solucionar la crisis económica mediante un eficaz manejo del gasto público; señaló la función de los Convenios Unicos de Desarrollo; promovió la participación social en la ejecución del Plan así como la Intervención de los diversos sectores de la población en la evaluación y ejecución de las acciones en él definidas.

En 1983 se reformaron los Artículos 25 y 26 Constitucionales para fundamentar la rectoría del Estado y conformar el procedimiento de la planificación nacional. En este mismo año se modificó el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para señalar la responsabilidad que tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto para proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar los planes nacionales correspondientes.

Paralelamente, se facultó al Ejecutivo para coordinar a los gobiernos estatales y municipales en la planeación regional y en la ejecución de programas especiales señalados por el Presidente de la República, quedando así instituidas en el marco constitucional, la participación y la consulta popular.

En el mismo año se publicó la Ley General de Planeación que reglamenta al Artículo 26 y que precisa el marco normativo de la Administración pública Federal, garantizando la participación social en la integración a los planes y programas de desarrollo. Esta Ley establece las bases para que el Ejecutivo Federal responsable de conducir la planeación nacional, coordinando sus actividades con respecto a las entidades federalivas, además de señalar los fines y procedimientos de proceso de participación y consulta para la elaboración, actualización y ejecución de los planes.

La Ley de Planeación es precisa al señalar la complejidad de la sociedad nacional. Por lo que establece una estrategia integral de desarrollo, mediante un proceso de negociación política, conciliando intereses y atendiendo las necesidades de las mayorías.

Por su parte, el Sistema Nacional de Planeación Democrática que se fundamentó en la Ley General de Planeación y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, convierte a la planeación en el instrumento y método del gobierno que organiza el trabajo y las áreas del sector público y permite incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Así, entendida la planeación, se concibe no sólo como un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos, sino que constituye fundamentalmente un proceso de participación social en que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la comunidad.

Basados en estos principios, se crea el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, con el propósito de orientar las actividades de las dependencias de la administración pública federal, donde los titulares de las mismas serán los encargados de adoptar las medidas y acciones encaminadas a la demanda y ejecución del Plan, en el ámbito de sus respectivas funciones y atribuciones.

El constante enfoque hacia el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos, permitió la integración de un acuerdo expreso en el Plan, por lo que de igual manera se incluyó en el acuerdo al Programa Nacional de Solidaridad, así como la creación de diversos organismos para el desarrollo socioeconómico del país. La creación de una Secretaría de Desarrollo Social, de un organismo como el Instituto Nacional Indigenista entre otros, son prueba del cambio que la planeación provoca en México al permitir la participación social y la atención a las crecientes demandas de la población, que hoy encuentran respuesta, en el siguiente capítulo abordamos esta cuestión.

### 3. CLASIFICACION Y DIMENSION JURIDICA DE LAS VERTIENTES DE LA PLANEACION

La planeación es una técnica de actuación de magnitud global sobre la actividad económica por parte del Poder Público del Estado, condicionada a una serie de conocimientos ideológicos y se clasifica en: imperativa o compulsiva, indicativa o flexible y democrática.

#### a) *Planeación Imperativa*

Se refiere a aquel tipo de planeación en el que el sistema o gobierno imperante propone la destrucción radical del sistema capitalista a través de una dirección central de la economía -URSS-.

#### b) *Planeación Indicativa*

Es aquella que goza de un carácter de libre empresa porque los que la adoptan en libertad de ajustarse o no a proposiciones y estudios contenidos en un "Plan".

#### c) *Planeación Democrática*

Está basada en la redistribución del gasto público y de los niveles de servicios públicos entre las distintas instancias territoriales y mantenimiento de la función de la estabilidad económica, a cargo de las autoridades centrales.

Así, a través de una programación del gasto público pueden atenderse necesidades colectivas, desarrollo regional y una mejor distribución de la renta, con mayor satisfacción y procedimientos democráticos.

En este sentido y teniendo en cuenta que el proceso de planeación es un proceso no solamente técnico, sino también eminentemente político y una expresión de voluntades de todos los sectores de la sociedad, se ha procurado una racionalización de las funciones de los encargados del ámbito público, así como de los del social y privado.

Para ello se instrumentan los planes y programas de desarrollo a través de cuatro vertientes, en las que se ha apoyado la instrumentación de planes y programas:

- **Obligatoria:** Se circunscribe al Sector Público Federal y se manifiesta mediante la programación de sus actividades, que una vez aprobadas por el titular del Ejecutivo Federal adquieren carácter obligatorio.

- **Inductiva:** Corresponde al ámbito de la aplicación de los instrumentos de desarrollo de que dispone el Estado Mexicano, como forma para lograr ciertos comportamientos económicos y sociales, mediante el uso de estímulos o desestímulos que intentan orientar la respuesta social.
- **Coordinación:** Es la que permite mantener y fortalecer el principio constitucional del federalismo, respetando la distribución de competencias que establece nuestro Pacto Federal, a la vez que asegura una efectiva correspondencia entre los diferentes niveles de gobierno:
- **Concertación:** Esta vertiente es la que permite acordar acciones con los sectores social y privados que componen nuestra economía mixta, a través de convenios libremente aceptados por el gobierno y particulares, sujetando a un compromiso de voluntades la creación material de los objetivos y metas planeadas.

La relevancia de estas cuatro vertientes de instrumentación radica en el hecho de que garantizan el carácter integral del sistema Nacional de Planeación Democrática.

Pueden definirse tres funciones principales de estas vertientes que señalan el carácter integral mencionado:

- Organizar la instrumentación de planes y programas a través de la fijación de atribuciones específicas y áreas de acción, con lo cual se constituye en el fundamento de las tareas de la planeación que suceden inmediatamente a la etapa de formulación.
- Traducir a términos concretos y operables de corto plazo, los objetivos y metas de mediano y largo alcance temporal contenido en los diversos planes.
- Sincronizar el proceso general de la planeación en sus tres ámbitos de política o subsistema: global, sectorial y regionales, es decir, que la existencia de las cuatro vertientes de instrumentación permite definir dónde y cómo se establece la coherencia necesaria entre los diferentes planes y programas.

Previo al análisis de la dimensión jurídica de las vertientes de la planeación, señalaremos algunas razones que le dan un valor específico al tema que tratamos, por lo que si tenemos en cuenta la irrupción de la planeación en el sistema jurídico mexicano nos encontramos con que suscita una confrontación entre la naturaleza de los actos que surgen de tal actividad y de un acto jurídico propiamente dicho; además es en este campo donde se da la adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral, propósito

fundamental de las reformas constitucionales de contenido económico, promovidas por el Presidente Miguel de la Madrid en 1982.

A partir de la entrada en vigor de las reformas constitucionales que introdujeron en la Carta Magna el actual texto de los artículos 25 y 26 y de la fracción XXIX-D del Artículo 73, del 4 de febrero de 1983, así como de la promulgación de la Ley de Planeación en que se da origen a un régimen jurídico-administrativo así como económico de la planeación, ha sido posible delinear los rasgos de la naturaleza de planes y programas.

En el Artículo 26 Constitucional se señala que "habrá un Plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal". Por su parte la Ley de Planeación en su artículo 21 señala que el Plan precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país; que establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional y que sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, atribuyéndole, asimismo, la calidad de documento rector del contenido de los demás programas del desarrollo.

De esta suerte, el Plan, en su carácter de acto técnico, político o de administración, es un instrumento orientador, que en México tiene el propósito de ordenar racional y sistemáticamente el ejercicio de las atribuciones que al Ejecutivo Federal corresponden en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural.

El Plan tiene como finalidad coadyuvar a la transformación de la realidad del país.

Abordar el tema de la dimensión jurídica de las vertientes de la planeación implica ir desglosando todas las facetas de esta juridicidad para orientar el marco jurídico de la planeación democrática, constatando que la planeación en su conjunto está inmersa en el sistema jurídico mexicano.

Para ello es necesario distinguir las acepciones con que se conceptualiza a la planeación en lo político y en lo administrativo.

Para el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, la primera identifica a la planeación como un proceso político que se traduce en... "un análisis de conjunto de problemas, fijación de metas que implican también transformación de la realidad y en cuanto implica la acción concurrente del sector público, del sector social y del sector privado, necesita forzosamente, a nivel de cada uno de los estados, hacer concurrir a estas fuerzas, que en forma indispensable deben formular, comprometer y ejecutar una planeación auténticamente democrática".<sup>9</sup>

<sup>9</sup> DE LA MADRID H. MIGUEL. Planeación Democrática, México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pag. 30.

La exposición de motivos de la Ley de Planeación se refiere a este mismo concepto, denominándole Planeación global, y atribuyéndole la tarea de orientar y dar congruencia a todo el proceso de planeación que se realiza en el país. se trata, según dicho documento de "una planeación de carácter macroeconómico y regional, que incluye la coordinación de los programas en los que intervienen dos o más entidades federativas".<sup>10</sup>

"Se organizará el trabajo y las tareas del sector público, y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales...Así entendida la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de los objetivos validados por toda la sociedad".<sup>14</sup>

Esta acepción, transportada al terreno práctico, se integra a su vez, en un conjunto de actividades que constituyen un proceso operativo cuya realización es de carácter permanente y continuo.

La planeación democrática así considerada, y bajo el principio de rectoría del Estado, contribuye a reiterar y fortalecer la función del mismo Estado para orientar y promover el desarrollo integral del país; reafirmar y propiciar la convergencia armónica de los sectores público, privado y social, en las actividades de la economía y la sociedad. Imprime además, al diálogo democrático nuevas características que tienden a diversificarlo en un universo más dinámico y cambiante.

Nuestro propósito en este trabajo es la de profundizar las características del proceso de la planeación en atención a sus vertientes, las cuales contienen caracteres jurídicos y por ende tienen una dimensión susceptible de análisis, bajo el enfoque del derecho.

Al hablar de un proceso de la planeación nos referimos a las etapas que constituyen la elaboración de los planes y programas que se realizan a través de ella; cuatro son las etapas del proceso operativo de la planeación, a saber:

- a) La formulación dedicada a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de mediano plazo.

<sup>10</sup> "Exposición de Motivos de la Ley de Planeación", en *II Planeación del Desarrollo*, México, SPP, 1964, pag. 11  
<sup>14</sup> *Idem*, pag. 12.

- b) La de instrumentación, cuyo objetivo es proceder a formular los programas operativos anuales, en los cuales los objetivos a mediano plazo se traducen en metas específicas, además de que en esta etapa se definen los instrumentos y acciones que en cada ejercicio presupuestal habrán de apoyar la práctica de la planeación. También se asignan los recursos de cualquier naturaleza para la realización de las acciones concebidas en el ámbito de la planeación;
- c) La etapa de control, por su parte, se refiere a las tareas indispensables para llevar a cabo una oportuna detección y corrección, en su caso de insuficiencias o desviaciones, ya sea que éstas sean identificadas en la instrumentación o en la ejecución de las acciones. La finalidad de esta etapa es garantizar que, adecuada y eficazmente, se cumplan los objetivos establecidos por la planeación;
- d) La cuarta y última etapa está dedicada a la evaluación o acción del cotejo periódico de previsiones y resultados, destinados a proporcionar a las actividades de formulación e instrumentación, los elementos suficientes que le permitan disponer de información para poder asegurar que el proceso ha llenado la función que realmente tiene para conducir el universo donde opera.

Cada una de las etapas enunciadas tiene sus propios atributos. La de formulación del Plan y de los programas es la etapa que pone en movimiento al proceso; la de instrumentación, que atañe al Plan y los programas, es la que aloja en su campo a las cuatro vertientes de la planeación. Las etapas de control y evaluación tienen la particularidad de llevarse a cabo selectivamente, con referencia a los objetivos y prioridades que a nivel global, sectorial y estatal, se hubieran establecido para confrontar con ellos los resultados de la ejecución del Plan y los programas.

En el mismo orden de ideas conviene retomar nuestro tema central y referimos, en consecuencia a la etapa de instrumentación del Plan y de los programas, pues como hemos señalado es en ella donde se contempla la idea de vertiente y las cuatro especies de su género.

Las vertientes de la planeación se refieren a los cauces, zonas o espacios operativos de una fase del proceso de planeación, en donde se efectúa la ejecución propiamente dicha del Plan y de los programas. Como con anterioridad señalamos, estas vertientes son de obligación, coordinación, concertación e inducción.

Su finalidad es dar coherencia a la práctica de la planeación, tanto en el ámbito de las instituciones del sector público como en lo que hace a las acciones de los sectores social y privado.



La vertiente de coordinación y la de obligación conciernen a los órganos de los Poderes Ejecutivos, Federal, Estatal y Municipal que integran el Gobierno del Estado Federalista Mexicano. De esta suerte, ambas vertientes se desenvuelven en el contexto del derecho público. Las vertientes de inducción y de concertación, por el contrario, si bien pueden originarse en el seno de las esferas gubernamentales, sus repercusiones están orientadas las decisiones de los particulares o al comportamiento de los sectores social y privado.

La vertiente de obligación de acuerdo con la Ley de Planeación, se aplica a la administración pública federal centralizada y a la paraestatal; la vertiente de coordinación integra las acciones en materia de planeación que la Federación realiza frente a los gobiernos estatales en las entidades federativas, y a través de éstas con los de los municipios; la vertiente de inducción se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación; la vertiente de concertación comprende las acciones que acuerdan realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales, de derecho social y privado.

Esta clasificación de las vertientes que obedece a los distintos vínculos jurídicos y prácticos que dan lugar a la planeación nacional del desarrollo, contemplada expresamente en la Carta Magna a partir de las reformas constitucionales promovidas por el Presidente Miguel de la Madrid, y aprobadas por el Congreso de la Unión, permanente en diciembre de 1982.

De esta circunstancia resulta que cada vertiente encuentra su propia regulación jurídica en la medida que se han derivado de las reformas constitucionales, leyes reglamentarias y ordinarias, cuyas bases han sido los artículos 25, 26 y 73 de la norma fundamental. así se ha venido configurando una estructura legal de la planeación cuya fisonomía, en el caso de las dos primeras vertientes, encaja en el ámbito de derecho administrativo y en el caso de las segundas, las repercusiones provenientes de esta rama del derecho, se transforman al incidir en la esfera jurídica de los particulares, dando lugar a nuevos fenómenos que el legislador ha tomado en cuenta, particularmente en la Ley de Planeación que conciernen a la participación de la sociedad en el proceso, a la inducción y a la concertación. De aquí surgen disposiciones que pierden la tipología clásica de las normas cuya esencia es coercitiva.

Actualmente, la dimensión jurídica de las vertientes de la planeación se ha innovando remarcablemente con la infraestructura legal mencionada dando lugar al análisis de cada una en particular en los siguientes apartados.

### **c) La Vertiente Obligatoria en la Planeación**

Es en esta vertiente en la que con mayor claridad se dimensionan los instrumentos y actos jurídicos que contribuyen a la ejecución del Plan y los programas. Debe además tenerse presente que en dicha dimensión, se identifica a las metas, estrategias y demás elementos que contiene el Plan. El nombre de la propia vertiente aproxima las acciones que en ella se efectúan a la esencia de las normas jurídicas y el deber de cumplir con lo que ordenan, pues su incumplimiento entrañará indefectiblemente consecuencias jurídicas para los titulares de las dependencias y órganos responsables de adecuar sus acciones a lo prescrito en el Plan y los programas.

Por otro lado cabe resaltar el papel de las dependencias y entidades de la Administración Pública como responsable directa de la gestión de áreas estratégicas a cargo del Estado, en virtud del compromiso que tienen en la vertiente de obligación de ser el más transparente y fiel ejecutor de lo planeado. De aquí que las Secretarías de Estado de vocación económica, los organismos descentralizados y las empresas públicas que administran recursos naturales se convierten en mecanismos operativos de las estructuras administrativas, a cuyo cargo se encuentran las responsabilidades del Ejecutivo Federal, tratándose de la función rectora del Estado.

Tanto el Artículo 26 Constitucional como la Ley de Planeación establecen que el Plan Nacional y los programas serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal en el ámbito de sus respectivas competencias. Por otro lado, y tomando en cuenta que dentro de la administración pública federal se consideran auxiliares del Poder Ejecutivo de la Unión las entidades paraestatales (Artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), la obligatoriedad del Plan también concierne a estas últimas.

Al efecto, el Licenciado Agustín Gordillo señala que "en doctrina y con respecto al sector paraestatal, en el que cabe considerar organismos, empresas u otras instituciones, parece no haber dudas respecto del carácter imperativo que el Plan tiene para dicho sector, pues no tendría sentido que un ente anárquico se alzara contra el Plan de Gobierno Central y pretendiera con base en su autarquía destruir la necesaria unidad de acción del Plan".<sup>12</sup>

Es así como el dispositivo legal mencionado da sustentación a la vertiente obligatoria del proceso operativo de planeación. Ello entraña algunas implicaciones con respecto a los sujetos obligados a observar los planes y programas.

---

<sup>12</sup>GORDILLO, AGUSTIN, A. *Planificación, Participación y Libertad en el Proceso de Cambio*. Buenos Aires, Macchi, 1973, pags. 129 y 130.

Si se toma en cuenta la juridicidad de los efectos del Plan y de los programas frente a la esfera de competencia de los funcionarios o servidores públicos a los que corresponde su observancia, conviene precisar que el nacimiento de la obligación antes referida tiene lugar en virtud de la relación que existe entre el

Estado y sus colaboradores, de manera que las consecuencias que produce el incumplimiento de la obligación dan lugar a medidas de carácter disciplinario y a la configuración de la responsabilidad administrativa. De aquí resulta que el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Planeación en que se funda la obligatoriedad del Plan, encuentre una penalización muy clara en el capítulo "De las Responsabilidades".

El artículo 42 de este ordenamiento, preceptúa que en caso de que los funcionarios de la administración pública federal, contravengan lo dispuesto por la Ley o los objetivos y prioridades del Plan y de los programas, podrá hacerse a las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación; y en caso de gravedad en la falta, podrán incluso ser suspendidos o removidos de su cargo por el titular de la dependencia o entidad donde éste preste sus servicios. sin embargo, este supuesto de la responsabilidad administrativa por mandato de la Ley de Planeación, es autónoma de las que en el orden civil o penal puedan ser constituidas.

#### **d) La Vertiente Coordinada en la Planeación**

La coordinación en la planeación en los términos del Artículo 33 de la Ley de Planeación, propicia la posibilidad de que el Ejecutivo Federal, y los gobiernos de las entidades federativas -previo cumplimiento de las formalidades que procedan,- concurren sin menoscabo de sus respectivas esferas de atribuciones a coadyuvar con la planeación del desarrollo integral del país proyectando de manera conjunta las acciones tendientes a alcanzar los objetivos de la planeación nacional.

En esta vertiente subyace el procedimiento en virtud del cual, se armonizan las facultades concurrentes de la Federación y los Estados en los terrenos de la planeación regional, por un lado, y, por el otro, en el imperativo de racionalización los esfuerzos provenientes de la Federación que se concretan y realizan en este campo en cada uno de los estados. "Por las características de nuestra estructura jurídica federal, la acción de planear no ha sido ni es exclusiva del gobierno federal ni de las entidades federativas o de los municipios. Tampoco lo es la acción de legislar o reglamentar en materia de planeación. sin embargo, los efectos que se pueden derivar de la planeación están directamente relacionados con la existencia y las circunstancias jurídicas administrativas y financieras de cada nivel gubernamental".<sup>13</sup>

<sup>13</sup> GARCÍA F., EDMUNDO. "Un Ejercicio de Planeación a Nivel Municipal", Revista de Administración Pública, México. Num. 55,56. Julio-Diciembre, 1983, pag. 77.

También en esta vertiente ocupa un lugar preponderante el municipio, puesto que el legislador hizo patente, dentro del mencionado Artículo 33 de la Ley de Planeación, que en todos los casos se deberá considerar la participación que le corresponda a los municipios. Desde esta perspectiva es posible advertir que la vertiente de coordinación se desenvuelve en el esquema constitucional que configura al federalismo mexicano como expondremos a continuación.

En primer término, la conducción de la vertiente de coordinación debe ceñirse al contexto de distribución de competencias que la propia Carta magna establece (Arts. 40, 73, 115, 116, 124 y 131).

En segundo lugar, la fracción XXIX-D del Artículo 73 constitucional que se relaciona con el Artículo 124, en cuanto que establece que las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales se tienen reservadas a los estados, permite considerar que al encontrarse expresamente facultado el Congreso General para expedir leyes sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social, la competencia corresponde exclusivamente a la federación; a los estados se les deja a salvo sus facultades propias para legislar, en su soberanía interna, sobre la planeación de su propio desarrollo.

Las innovaciones que se introdujeron con las reformas al Artículo 115 Constitucional, a iniciativa del Presidente De La Madrid, surgen, según lo afirma José Francisco Ruiz Massieu, dejando de lado la cautela clásica. Para lo cual "el Ejecutivo tuvo en cuenta los siguientes argumentos:

- a) Los estados poco habían hecho por reivindicar al municipio y un buen número de ellos era precisamente instancia de sojuzgamiento;
- b) El poder revisor en cuya formación participan las legislaturas locales, posee facultades para ampliar sus directivas municipalistas, partiendo de las previsiones que en ese campo se han introducido de 1917 a la fecha;
- c) La Constitución no es una norma del orden federal, sino, precisamente la fórmula que reparte la competencia entre los órdenes federal o nacional y estatal o local y, por ende, se encuentra sobre ellos asegurando su validez ;y,
- d) El Nuevo Artículo 115 conservaría su catálogo de bases a desarrollar y completar por los constituyentes locales y por las legislaturas de cada Estado".<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> RUIZ MASSIEU JOSÉ FRANCISCO. "El Nuevo Artículo 115", El Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1963, pag. 225.

En el mismo orden de ideas, conviene agregar que en la Exposición de Motivos de Reformas Adicionales al Artículo 115 Constitucional, el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, hizo hincapié en la congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los estados: "Se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en esta se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas".<sup>15</sup>

Por lo que se refiere a la planeación regional y el papel que en ésta pueden desempeñar las entidades federativas y los municipios, la transformación de la distribución de competencias que con anterioridad observaba la propia Carta Magna, aparece en la fracción X del Artículo 115, en la cual se ordena que la Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. A su vez, esta disposición constitucional faculta a los estados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que la misma se refiere.

Como producto de esta vertiente de coordinación, surgen los "Convenios Unicos de Desarrollo", que el Ejecutivo Federal celebra cada año, a partir de 1983, con los ejecutivos de las entidades federativas. Estos Convenios representan las bases generales de consenso que surgen de la convergencia entre la planeación federal y la estatal, generando derechos y obligaciones para las partes, dando incluso lugar a expectativas en el mismo sentido, las que se materializan en función de variables, fundamentalmente de carácter económico, como pudieran ser el acceso a fuentes de financiamiento, generación de ingresos, disponibilidad de recursos presupuestales, entre otras. A esta vertiente se le ha llamado coordinada; configura un régimen general de convenios Federación-Estados, que proliferó significativamente a partir de 1977 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la aparición entonces de los Convenios Unicos de Coordinación.

Es evidente que la dimensión jurídica de la vertiente de coordinación, también se nutre de los rasgos definitorios de la naturaleza jurídica de los Convenios Unicos de Desarrollo. Estas razones permiten suponer que, como lo señala el Lic. José Francisco Ruiz Massieu, como todo acto consensual el Convenio Unico de Desarrollo "es un acuerdo de voluntades celebrado en un marco predeterminado de materias que constituyen su objeto entre dos personas de igual jerarquía, estructuradas por dos órdenes normativos de idéntica jerarquía. Esas dos personas (Poder Ejecutivo de la Unión y Poder Ejecutivo Estatal) son de derecho

<sup>15</sup>Exposición de Motivos de Reforma y Adiciones al Artículo 115 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, 1983, pag. 27.

público, ambas partes tienen que disponer de competencia para celebrar el instrumento que nos ocupa, porque se trata de órganos del Estado Mexicano y, por ende, disponen sólo de un ámbito de actuación que restringidamente los ordenamientos legales le circunscriben".<sup>16</sup>

Con la celebración de los Convenios Unicos de Desarrollo en 1984, se inició la reestructuración profunda del texto de los que con anterioridad fueron estos convenios, para adecuar estos instrumentos a las nuevas disposiciones constitucionales y legales de la planeación democrática del desarrollo integral del país.

La posibilidad teórica y jurídica de recurrir al procedimiento de concertación durante la etapa de elaboración o ejecución de los planes y los programas, ofrece a la consecución de los objetivos de aquellos una de las alternativas más interesantes e importantes en la búsqueda de apoyo y la intervención conjunta de los grupos económicos y sociales en la realización de la planeación democrática.

#### **e) La vertiente Concertada en la Planeación**

La concertación tiene por objeto integrar las acciones gubernamentales y las actividades de los particulares en áreas específicas de interés nacional, en las que, de su participación activa depende la ejecución eficaz de los planes y programas. Al desarrollar las bases de concertación entre el Ejecutivo Federal y los particulares, en cumplimiento al Artículo 26 Constitucional que prevé que "mediante la participación de los diversos sectores sociales se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo".

La Ley de Planeación se refiere a los acuerdos, contratos o convenios que pueden suscribirse en el universo de la vertiente de concertación, considerándolos como la figura jurídica por la que pueden concertarse compromisos susceptibles de integrar acciones obligatorias para las partes. En rigor, estos contratos y convenios representan la fórmula mediante la cual los sectores social y privado se integran al Sistema Nacional de Planeación Democrática, bajo el respeto irrestricto de sus derechos individuales o sociales.

Para Catherine Piquemal Pastre, la figura de estos convenios y contratos representan "el surgimiento de formas nuevas en el derecho de la planeación y en la capacidad de promotor del desarrollo que tiene el Estado, puesto que formalizan el acuerdo de voluntades en que desemboca la discusión dentro de la concertación y por tanto, se convierten en actos de la administración pública revestidos con caracteres de contrato de derecho público. Resulta ilustrativo

<sup>16</sup>RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. "Naturaleza Jurídica de los Convenios Unicos de Coordinación" en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México", México, SPP, Porrúa 1981, pag. 142.

aludir a la naturaleza compleja del contrato de programa, en la que se esboza un nuevo derecho y se sobrepasan las reglas jurídicas clásicas hasta entonces existentes. Con la contribución de personas privadas en la realización de objetivos intervencionistas, aparecen técnicas jurídicas complejas que aún cuando traen consigo elementos contractuales de un lado y elementos unilaterales del otro, no son ni verdaderamente contractuales ni verdaderamente unilaterales".<sup>17</sup>

En México, la Ley de Planeación resuelve esta ambigüedad al pronunciarse por configurar como contratos o convenios los acuerdos de voluntades que tienen lugar con particulares. No obstante, pueden estar presentes entre los compromisos materia de estos instrumentos, algunos elementos que tienen que ver con el interés general, sobre los cuales el Estado, bajo circunstancias calificadas, debe actuar unilateralmente y más allá de la frontera consensual.

En esta concertación se observan dos momentos: el primero, consiste en el ofrecimiento de un conjunto de estímulos y apoyos de diversa índole por parte de la administración, en el marco de los programas relativos, el segundo, que se da con la formalización de los compromisos para ambas partes y en el que se concientiza sobre los efectos de éstos, una vez suscritos, ya que la ley precisa como norma, la obligatoriedad en el cumplimiento del contrato.

El mismo ordenamiento deja al arbitrio de las partes el establecimiento de las consecuencias y sanciones que se deriven del propio incumplimiento, y con ello, reafirma el conocimiento del principio clásico de la libertad contractual, al que únicamente neutraliza la expresión "a fin de asegurar y garantizar su ejecución en tiempo y forma".

Antes de la vigencia de las reformas constitucionales y de la Ley de Planeación, los programas de fomento para ramas de actividad económica, constituyen el objeto más expandido de la concertación. Sobre estas experiencias se expresa el Lic. Rubio del Cueto, señalando primero, "la formulación de un programa de fomento para una rama de actividad económica, elaborado conjuntamente por las autoridades competentes del caso y por las organizaciones que representan los intereses generales de los productores y, segundo, la concertación en sí, o sea, la adhesión voluntaria de empresa al programa de fomento, adquiriendo voluntariamente compromisos obligatorios de inversión, empleo y producción a cambio de los estímulos y apoyos oficiales".<sup>18</sup>

Así, se han adaptado procedimientos al nuevo marco constitucional y legal de la planeación nacional del desarrollo, a las nuevas estrategias que contempla actualmente el Plan en su curso de ejecución, de manera que continúan siendo los sectores de la administración pública que se relacionan en las actividades

<sup>17</sup>PIQUEMAL PASTRE CHATERINE. "Una Experiencia de Acto Económico el contrato de Programa". Revista de Derecho Público y Ciencia Política, París, pag. 87. Traducción Dir. Gral. de Asuntos Jurídicos SPP.

<sup>18</sup>RUBIO DEL CUETO ERNESTO, "La vertiente concertada en el Sistema Nacional de Planeación" en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Edit. Porrúa, SPP 1961, pag. 453.

industriales, comerciales y de explotación de recursos naturales, en donde se da más la práctica que la concertación.

**f) La Vertiente de Inducción en la Planeación**

La planeación democrática en México, posee elementos de la planeación indicativa, que se materializan en la vertiente de inducción. En este terreno la etapa de instrumentación del Plan y de los programas, la inducción tiene la función específica de ubicar al proceso operativo en un horizonte más amplio que propicie la convergencia de los esfuerzos de los sectores privado y social bajo la rectoría del Estado, además de que la necesidad de recurrir a ella para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y metas de la planeación, deriva de la naturaleza mixta de la economía y del marco de libertades en que los agentes de dicha economía, particularmente los ya mencionados, actúan al amparo de las garantías individuales y sociales que preserva la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La función del método de inducción en la planeación democrática, señala Sussane Quiers Valette, "permite al Estado recurrir a sus facultades de intervención y participación en la economía para poner en práctica políticas de desarrollo económico y social que, sin intromisiones en la esfera de los particulares, conduzcan a estos con indicaciones, orientaciones, información, estímulos e incentivos, por la vía del comportamiento que la estrategia busca encontrar en las actividades individuales o de grupo. Así, la inducción es una actividad específica de política económica, no autoritaria que busca lograr de los agentes privados de la economía un comportamiento denominado que sin ser deseado o visto por ellos, vaya al encuentro de las metas y objetivos que en dicha política económica, se persiguen a cambio de una o más ventajas que al efecto se determinen".<sup>19</sup>

Para poner en práctica la inducción, afirma Carlos Salinas de Gortari, es indispensable recurrir al "Manejo de un conjunto de instrumentos que buscan fomentar o desestimular determinado tipo de respuesta de los agentes económicos, modificando ciertos parámetros o variables que a su vez inciden en las decisiones de dichos agentes".<sup>20</sup>

Los instrumentos de política económica operan en el esquema inductivo de la Planeación en forma interrelacionada, razón por la cual es pertinente ponderar sus efectos con respecto a las metas que desean alcanzarse, así, por ejemplo, el

<sup>19</sup> QUIERS VALETTE SUSSANE. "Política Inductiva y Planificación". Planificación y sociedad coloquio, Octubre 1973, Traducción: dir. Gral. de Asuntos Jurídicos de la SPP, 1974, pag. 200.

<sup>20</sup> SALINAS DE GORTARI, CARLOS. "La Inducción en el Sistema Nacional de Planeación en México" en Aspectos Jurídicos de la Planeación México, México, SPP, Edit. Porrúa, 1961, pags. 172, 173 y 175.



mismo autor nos muestra que "el gasto público con respecto a objetivos de empleo, por su composición prioriza la inversión hacia sectores y zonas en donde el potencial de generación de empleo es elevado, destacando el apoyo a la pequeña y mediana industria y el gasto en agricultura con prioridad en zonas de temporal en las que se encuentra la mayor parte de mano de obra rural. En su ejecución pone énfasis en los programas de adquisiciones para impulsar empleos a través de programas específicos, infraestructura y diversificación de polos de desarrollo".<sup>21</sup>

Otro género de políticas como la fiscal, financiera o de desarrollo industrial o urbano, constituyen alternativas o posibilidades para fortalecer la rectoría del Estado, y reforzar la ejecución del Plan en todos los campos de la economía, según el esquema adoptado por la Ley de Planeación.

Conviene por ello referirnos al enlace entre otras áreas de política y la legislación que faculta al Estado para actuar a través de las mismas.

Al respecto, Edward White señala que: Tratándose de la planeación democrática, la práctica de la inducción, que particularmente supone la aplicación de instrumentos de política económica, permite que la legislación el derecho se vea involucrados por ella, dando lugar a una contraposición del "sistema tradicional, fundado en esquemas jurídico-formales claros y diferenciados", con un "sistema fundado en esquemas económicos prácticos orientados teológicamente".<sup>22</sup>

En consecuencia la dimensión jurídica de la vertiente de inducción se caracteriza por una dinámica que le imprime la evolución de la economía y la sociedad, y que cobra impulso bajo la influencia del proceso de planeación.

En la opinión rendida por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, al conocer el Primer Informe sobre la ejecución del Plan Nacional de desarrollo 1983-1988, aparece la recomendación de que "nuestro Estado de Derecho exige -para encauzar la inducción- que se revise integralmente nuestra legislación, a fin de que las políticas de promoción, regulación y orientación de la actividad social, tengan debido fundamento legal, ya que una normatividad obsoleta o inadecuada, limitará esta concurrencia democráticamente sana y oscilante necesaria".<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup>Idem pag. 175.

<sup>22</sup>WHITE EDWARD. Estudios de Derecho Económico II, México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, pag. 48.

<sup>23</sup>Opinión y Examen del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, colección documentos. LII Legislatura, 15 de noviembre de 1983.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **I. MARCO DE REFERENCIA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1917.**

#### **1. *El Artículo 25 Constitucional***

- a) Texto Original
- b) Orígenes
- c) Reformas Secuenciales
- d) Contenido Actual
- e) Conceptos Implicados

#### **2. *El Artículo 26 Constitucional***

- a) Texto Original
- b) Orígenes
- c) Reformas Secuenciales
- d) Contenido Actual
- e) Conceptos Implicados

### **II. MARCO LEGISLATIVO**

#### **1. *Ley de Planeación***

- a) Contenido
- b) Atribuciones del ejecutivo Federal en Materia de Planeación.

#### **2. *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal***

#### **3. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal***

#### **4. *Ley Federal de las Entidades Paraestatales***

#### **5. *Ley Federal de Competencia Económica***

### **III. EL FEDERALISMO COOPERATIVO**

### **IV. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **I. MARCO DE REFERENCIA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANO DE 1917.**

"Cumpló hoy puntualmente con la obligación que impone la Constitución y la Ley de Planeación al Ejecutivo Federal para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 dentro de los primeros seis meses de la Administración y enviarlo al H. Congreso de la Unión para que éste proceda a su examen y revisión..."<sup>24</sup>

Partir de un marco constitucional es indispensable al tratar el tema de los aspectos jurídicos de la planeación para determinar la facultad de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) en el que se contiene el Programa Nacional de Solidaridad.

Demostrar que es nuestra propia Carta Magna la que contiene preceptos que permiten la incorporación del Programa al quehacer nacional, es necesario para sustentar la fundamentación y legalidad de su ámbito de operación.

Encontramos esta fundamentación en los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para lo cual procederemos al análisis de dichos preceptos.

#### **1. EL ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL**

En México la reforma del estado ha implicado un proceso de transformación con características propias resultado de causas tanto externas como internas. El proyecto de la Nación Mexicana de ser una nación soberana, libre, democrática y justa trajo consigo el hecho de vencer viejos rezagos sociales para profundizar un cambio.

El Estado Mexicano consciente de las desigualdades sociales promueve la solidaridad estableciendo programas especiales con el fin de que los menos favorecidos tengan acceso a educación, salud y empleo desarrollando sus capacidades creativas y productivas.

Es factible y tiene sus orígenes en lo que se ha denominado Rectoría Planeada del Desarrollo Nacional la cual se encuentra plenamente fundamentada en el Artículo 25 de nuestra Carta Magna.

---

<sup>24</sup>Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, D.F. Mayo de 1989.

Para analizar este precepto y los conceptos en el contenido es necesario señalar que la manifiesta intervención del Estado en la economía se presentó en tal forma que surgió un nuevo concepto denominado "Rectoría Económica del Estado".

Con el surgimiento de este concepto el Estado Mexicano al dirigir y planear las actividades económicas básicas asume un carácter social y reivindicador en áreas de sus grupos en precaria situación.

Así el Artículo 25 Constitucional recoge y plasma los lineamientos que dan base a la Rectoría Económica del Estado, a través de la cual el gobierno mexicano en ejercicio de sus atribuciones, promueve, induce y orienta la actividad económica hacia los objetivos del desarrollo nacional introduciendo conceptos como los de planeación, conducción, coordinación y orientación por parte del Estado de las actividades que demande el interés general.

En México la rectoría económica del Estado se ejerce dentro de un régimen de economía mixta, participando esté directamente en la actividad productiva. Presentándose esta función rectora con un doble enfoque: uno que considera los elementos técnicos de la función rectora del Estado en el proceso económico y otro que describe y analiza los instrumentos y mecanismos de los que se vale para sus fines: así complementándose realicen una acción que de manera consciente y racional conduzca el crecimiento económico y el desarrollo social.

Así para analizar la función del Estado Mexicano en la economía nacional, es necesario como punto de partida, desentrañar el núcleo ecológico de nuestra Constitución Política. El elemento fundamental se encuentra en la Carga Constitucional de Querétaro de 1917, ésta no se inclinó por los esquemas del capitalismo desarrollado como tampoco por el esquema marxista o el del socialismo clásico.

El constituyente de Querétaro consagró en este proyecto político los derechos y libertades espirituales de la persona humana tal y como fueron acuñados por la corriente individualista y liberal de los siglos XVIII y XIX. Incorporando además al Código Político derechos sociales y la más clara defensa del interés social así como la función rectora del estado para salvaguardar el interés nacional y el equilibrio político y social.

La Constitución Política de 1917 es el producto de un movimiento revolucionario con profunda raíz campesina y popular, este innegable hecho marcó la necesidad de la creación de varios preceptos que expresaran la ansiedad de implantar un régimen de real y auténtica justicia social al presentarse una crítica disfunción social y económica con una creciente y salvaje concentración del ingreso en un reducido sector de la población al lado de un creciente empobrecimiento de los grupos mayoritarios de la sociedad.

**a) Texto Original del Artículo 25 Constitucional**

**ARTICULO 25:**

*"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 de la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege esta Constitución.*

*El Estado 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 las libertades que otorga esta Constitución.*

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

*El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo, podrá participar por sí mismo 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 sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso en beneficio general de los recursos productivos cuidando su conservación y el medio ambiente.*

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

*La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional en los términos que establece esta Constitución.*

*La correspondencia que bajo cubierta circule por las esiafetetas estará libre de todo registro y su violación será penada por la ley".\**

La Constitución expresa un proyecto nacional dentro de una clara inclinación ideológica, un constitucionalismo social nacionalista y revolucionario. Este parte de la existencia de un cuerpo normativo básico, el cual no es sólo el ordenamiento jurídico perfecto que organiza los poderes públicos y declara los derechos individuales sino que representa un compromiso político y una clara defensa a favor de los valores de la justicia social.

Así, el constitucionalismo social representa la corriente que rechazó el Estado de Derecho puro y se adentró en los terrenos del estado social; y logró así consagrar en el proyecto político en primacía el interés social y el de la nación por encima de intereses particulares optando siempre por un concepto esencialmente nacionalista.

Nuestro constitucionalismo social rompió con la tradición individualista y se enmarcó en un esquema democrático y libre. Así la norma constitucional se convirtió en norma dominante del ordenamiento jurídico-nacional.

Esta norma constitucional consagra estos principios y plasma la necesidad de hacer prevalecer el interés social por encima de todo mediante funciones y atribuciones específicas del gobierno; por lo que el constituyente buscó la aplicación de principios normativos que regularan la vida económica del país, pues es claramente la economía la que refleja la estabilidad social del país incorporando preceptos específicos que señalen dichas funciones para el gobierno actual en favor del interés social.

Funciones como la rectoría económica del Estado claramente enmarcada en el Artículo constitucional; para explicar esta función rectora, es necesario adentrarnos y recordar los orígenes de este precepto de nuestra Carta Magna.

## **b) Orígenes**

El origen e hilo conductor de nuestro desarrollo y evolución constitucional es la propia historia de la nación mexicana cuyos momentos trascendentales se plasman en las Cartas Constitucionales de 1824 y 1857, y culminan en la de 1917.

Con la primera, el pueblo mexicano reafirma su emancipación como nación libre e independiente y se organiza como república representativa popular federal; con la segunda, y aunada a las Leyes de Reforma, se consolida y fortalece el Estado Mexicano como el elemento integrador de nuestra nacionalidad y con la Carta de

---

\* ARTICULO 25, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México 1982.

Querétaro se avanza hasta el constitucionalismo social, inaugurando una nueva rama del Derecho.

En nuestras instituciones jurídico-políticas se recoge lo mejor de la tradición histórica y de las aspiraciones de las mayorías nacionales y por ello constituyen las sólidas bases que han sustentado a los gobiernos de la República y que han hecho posible articular y conciliar una democracia social como sistema de vida y como régimen político, el instrumento permanente de mejoramiento económico, social y cultural de la población en México.

La formación del constitucionalismo mexicano encuentra franca correlación con el desarrollo de las ideas, postulados y acciones de los ilustres mexicanos que han ido construyendo la nación dotándola de los principios e instituciones que consolidan nuestra democracia económica y social.

Ya desde el bando dictado en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, Miguel Hidalgo, para combatir injusticias económicas y sociales ordenaba extinguir las gabelas, dar libertad a los esclavos, eliminar los tributos para las castas y toda exacción para los indios.

José María Morelos en su extraordinario documento "Sentimientos de la Nación" leído en Chilpancingo antes de la apertura del Congreso de Anáhuac, manifestó la necesidad de que "las leyes que dictara el Congreso debían ser tales que obligaran a constancia y patriotismo, moderaran la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumentarían el jornal del pobre, que mejorara sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto". El propio Morelos en el Decreto del 18 de abril de 1811, por el que se crea la provincia de Tecpan, habla de que se entregasen las tierras a los naturales de ellas para su cultivo.

Tanto en los veintitrés puntos de los "Sentimientos de la Nación" como en el Decreto Constitucional de Apatzingán se pueden encontrar las más antiguas raíces de nuestros principios jurídico-económicos vigentes al convocarse en estos documentos la lucha contra la desigualdad social y establecerse las libertades económicas en materia de comercio e industria así como el principio de que la felicidad del pueblo consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad.

El intento de la consecución de estos principios es explicable ya que con el desastre económico a que se enfrentó la nación al verse independiente y libre, se basó en el poder económico de la clase alta, que tenía por base la propiedad territorial, así como el control del movimiento comercial. Esta clase de ideología consecuentemente conservadora representa siempre en política la defensa de sus privilegios y el orden social establecido del cual era ella la única usufructuaria.

La clase media tenía sobre todo la influencia de la instrucción; de esta parte de la población salieron los licenciados y los curas que hicieron muchas páginas de la historia mexicana del siglo pasado. Esta clase tenía en su seno la burocracia que influyera decisivamente en los acontecimientos de la vida pública nacional.

Por último "la clase baja estaba sumida en el estado económico más desesperante. Pocos campesinos tenían una propiedad particular económicamente explotable y la mayoría de la población rural vivía encasillada en las haciendas de los grandes latifundistas, o bien, ocupada en los miserables trabajos de la minería".<sup>25</sup>

Estas causas motivaron el pensamiento de la búsqueda de la igualdad, libertad, propiedad y seguridad, y fueron varios los ordenamientos que pugnarón por incorporar estos conceptos y principios en su contenido.

La Constitución de 1824, además de haberse significado por establecer la República Federal y la división tripartita del poder, concedió facultades al Congreso para fomentar la prosperidad general decretando la apertura de caminos, canales y su mejora, mediante la intervención de la autoridad pública.

Dentro de este proceso de consolidación nacional, se debe destacar la importancia de la expedición del Plan de Ayutla, ya que este documento constituye un sólido eslabón entre las Constituciones de 1824 y 1857, que se presenta por una parte como un manifiesto en contra de la dictadura Santanista, y, por otra, como un reclamo popular para reencauzar al país a la vida institucional.

La corriente del pensamiento social se hace manifiesta en el Constituyente de 1856, principalmente a través de varios distinguidos mexicanos que lucharon por romper los moldes clásicos de la época e introducir una ideología social progresista entre ellos: José María del Castillo Velasco, Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera e Ignacio Ramírez.

Estos destacados constituyentes, formularon un claro planteamiento acerca de la disyuntiva de continuar en la línea del constitucionalismo clásico, u optar por el constitucionalismo social, que además de regular los aspectos tradicionales de una carta política normara con un criterio avanzado de justicia y equidad, todos los factores de la realidad social, dándose importancia a las cuestiones económicas fundamentales como el reparto de la tierra para uso común, a fin de lograr el aseguramiento del trabajo y la subsistencia, la regulación de la propiedad para evitar abusos y el derecho de los jornaleros a participar en las ganancias del empresario; ideas que en su conjunto vienen a externar el pensamiento subyacente de las grandes mayorías, víctimas de la injusticia

<sup>25</sup>DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. "El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857. Ed. Porrúa, S.A., México 1982, pag. 66-68.



económica y social, en el cual se encuentra la justificación de los futuros derechos sociales, sin embargo, el Congreso Constituyente optó por el constitucionalismo clásico; y la Constitución de 1857 aparece como un código político de auténtico corte liberal, en el que converge el pensamiento político-económico del siglo pasado, recogiendo los principios básicos del individualismo y del liberalismo económico.

La Constitución de 1857, funge como el instrumento de lucha de Benito Juárez, para combatir la ofensiva de los conservadores, logrando al triunfo del movimiento de Reforma la incorporación de ese código fundamental de la irreversible separación entre la iglesia y el Estado, que aunado a las Leyes de Reforma propició una transformación económica profunda a través de la desamortización y nacionalización de los bienes de la iglesia, estableciendo las bases para un nuevo sistema de propiedad y de circulación de la riqueza.

La influencia de la doctrina clásica liberal explica sin duda la omisión en nuestra Constitución del 57 de preceptos que se abocaron a los problemas económicos, la no intervención del Estado en materia económica fue una tesis que se vio sustentada por la idea de que las leyes de la producción, la distribución y el consumo eran de carácter natural y que su juego debía dejarse al libre hacer de los individuos. Quesnay, Smith y Say eran bastante conocidos por nuestros estudiosos y en cambio el socialismo utópico poco influyó, pues aunque conocido, fue visto con indiferencia respetuosa por nuestros constituyentes. No se puede pensar tampoco que el socialismo científico hubiera sido dato de actualidad para nuestros economistas.

La doctrina clásica liberal imperó en sus orientaciones y seguramente nuestros hombres de la época tuvieron en cuenta la aversión del liberalismo a la intervención decidida del Estado en el acontecer económico.

Fue por estas razones que la Constitución de 1857 se limitó a proteger el derecho de propiedad, a proclamar la libertad de industria y trabajo, y a consignar la libre concurrencia, sin darle al Estado facultades para intervenir en estas materias, porque además de ser perjudicial su entrometimiento por alterar el libre juego, de las leyes naturales de la economía, se vulneraban las libertades humanas que incluían a su vez las libertades económicas.

A partir de Juárez y su gobierno, se instituye la prueba indubitable de que la evolución social y política del pueblo mexicano, así como su conducción y regulación en el cambio social, corresponde al Estado a través del derecho y de las instituciones.

Frente al injusto sistema económico y social propiciado por la dictadura, el Partido Liberal Mexicano presenta su programa que constituye el primer manifiesto ideológico de la revolución en el que se demandaban, en materia laboral, mejores

condiciones para el trabajo y prohibición de este para menores de 14 años; en materia agraria, pugnaba por hacer producir las tierras y la recuperación de las ociosas por el Estado para darlas a quienes las cultiven y eliminar la explotación del jornalero en el campo; y en materia social, combatir la carestía de los artículos de primera necesidad.

Es necesario mencionar, por alguno de sus conceptos de contenido económico, tanto al Plan de San Luis, que combatía los abusos que con motivo de la Ley de Terrenos Baldíos se habían cometido al despojar a los pueblos de sus tierras, como al Plan de Ayala, que impugnó abiertamente la injusta distribución de la tierra y demandó la reivindicación de los derechos de los campesinos.

De gran importancia es también el Plan de Guadalupe que en un momento fue el llamado a la Nación para aprestarse a la lucha armada y restablecer el orden constitucional, y que posteriormente, al ser adicionado, estableció las bases para las reformas sociales que más tarde, mediante la convocatoria al Congreso Constituyente de Querétaro, culminarían en la Constitución General de 1917.

Es importante para analizar el contenido de l Artículo 25 Constitucional, desentrañar el núcleo ideológico de la Constitución de 1917, para analizar las decisiones políticas fundamentales sobre la incorporación de un contenido económico en la Constitución de Querétaro.

La Carta Magna de 1917, producto del movimiento revolucionario, que debe calificarse como la primera constitución social del mundo, responde a las necesidades del pueblo y consagra, al igual que la Constitución de 1857 las garantías individuales para respetar los derechos del hombre como individuo, pero al propio tiempo incorpora dentro de su texto, las garantías sociales para proteger los derechos de aquellos segmentos de la población económica y socialmente más desvalidos, al mismo tiempo que incorpora el concepto de justicia social, tendiente a lograr mayor equilibrio e igualdad en la sociedad.

Este nuevo sistema constitucional de tipo social produce el efecto lógico de introducir una modificación substancial en relación con los fines y la órbita del Estado, ampliando considerablemente sus atribuciones y sus medios para que pueda ejercer una acción rectora de la economía, a fin de lograr, dentro de un sistema de economía mixta, un desarrollo social más equitativo y acelerado, acorde con los nuevos principios constitucionales.

Asimismo, nuestra Constitución instaura la democracia social, entendida como un sistema de vida que se orienta a la resolución de las necesidades socioeconómicas y culturales de las mayorías.

De esta manera el Estado-Policía, aceptado en la Constitución de 1857 reducido en sus funciones a cuidar el orden, la libertad, la propiedad y la seguridad, y sin la facultad de intervenir en las actividades económicas se transforma a partir de 1917, en un Estado promotor y rector de los procesos de desarrollo económico y social.

Los principios del proyecto nacional que contiene la Constitución de 1917, son síntesis de las aspiraciones que el pueblo ha planteado, ratificado y desarrollado en su trayectoria hacia la integración de su nacionalidad, organización política y afirmación soberana.

La Constitución estableció las bases para forjar la unidad cultural y política de la nación y de una democracia que contara con instituciones sólidas para conducir la transformación social y garantizar en la libertad el constante mejoramiento de las condiciones materiales y culturales del pueblo.

A partir de este orden normativo, México ha podido construir sus instituciones de fomento al desarrollo económico, las instituciones políticas que darían vitalidad al proyecto nacional y crear los instrumentos de intervención del Estado en la economía para promover un desarrollo más acelerado y equilibrado de las fuerzas productivas, hacer frente a los impactos de las crisis económicas internacionales manteniendo la soberanía de la nación y dar sustento a un proceso de industrialización mediante la orientación, regulación y fomento de las actividades económicas.

La preocupación central del constituyente de Querétaro fue la de establecer el esquema normativo de la organización y ejercicio del poder y los principios que dieran sustento al nacionalismo, la democracia y la justicia social; estableciendo para ello las directrices para lograr la integración territorial y cultural de la nación.

Las condiciones de aquella época de exigencias sociales, de defensa de la nación y participación social y política, llevaron al constituyente a adoptar las decisiones políticas fundamentales sobre el régimen de propiedad y los derechos de la mayoría de participar en la vida política y social con lo que definió visionariamente las orientaciones políticas y sociales del desarrollo económico.

En base a estas condiciones se previó la necesidad de establecer un orden normativo respecto de la actividad rectora del Estado en la actividad económica, así se fue dotando al Ejecutivo de los instrumentos de la rectoría conforme lo fueron exigiendo las realidades y los programas de los distintos gobiernos de la Revolución.

Esto ha permitido conducir la acelerada modernización del país en los principios democráticos y dentro de un equilibrio social y dinámico.

Las relaciones económicas de hoy respecto al mundo y dentro de nuestro país son mucho más complejas; la interdependencia de nuestros procesos productivos entre sectores y regiones es muy amplia, lo que lleva a efectos y reacciones en cadena ante los fenómenos económicos nacionales e internacionales.

La sociedad también ha cambiado, las clases sociales y los diversos agrupamientos se han ampliado y fortalecido; sin embargo, a pesar de una acelerada modernización, no se ha podido dar la celeridad necesaria para resolver los graves problemas de la desigualdad social, de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad de nuestros productos en el exterior y la generación del suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo.

A pesar de los éxitos en la expansión de la producción y en la modernización general del país, el crecimiento trajo desequilibrio económico con repercusión en el ámbito social. De 1940 a fines de la década de los años cincuenta el crecimiento de la población se vio acompañado de un financiamiento inflacionario que repercutió en los niveles de vida del campo de las ciudades en formación. Durante los años sesenta se pudieron encontrar formas de un financiamiento de la expansión económica, el que elevó el ingreso de los trabajadores, pero desatendió el campo, la generación del ahorro interno y la red de infraestructura económico-social.

Con posterioridad se ha pugnado por buscar un equilibrio mediante una restauración económica, en respuesta a la crisis mundial de 1973, ya que es con ésta cuando se agudizan los desequilibrios que impidieron configurar una estrategia de desarrollo permanente que resolviera de manera estructural estos desequilibrios sociales y económicos del país.

Adecuar el orden normativo a las nuevas exigencias del desarrollo integral del país fue menester, como el asumir el problema de la definición del rumbo de la estrategia de desarrollo, a partir de principios constitucionales del desarrollo económico nacional que actualicen y ordenen las atribuciones del gobierno; establecer la seguridad jurídica y cumplir con los fines de la nación, fueron base fundamental para la existencia del Artículo 25 Constitucional, ya que será el Estado quien dirija esta tarea para fortalecer la estructura normativa que respalde los programas y planes de que habla el Artículo 26 de nuestra Carta Magna.

**c) Reformas Secuenciales**

Con la iniciativa de reformas al Artículo 25 de fecha 2 de febrero de 1983 (Artículo segundo del Decreto de esa fecha), publicado en el Diario Oficial del 3 del mismo mes y año, en vigor al día siguiente de su publicación; se establecen en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo 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 clase sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución.

Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita, las atribuciones del Estado en materia económica, siempre referidas al interés general y limitadas, estas atribuciones, por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirma el principio de legalidad en la función rectora del estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo nacional.

En lo que concierne a la economía mixta mexicana, se establece la concurrencia del sector público, privado y social a los propósitos generales del desarrollo nacional, incorporando a todas aquellas formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la nación.

Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivamente las áreas estratégicas que la Constitución especifica. Para fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas, conservando el Estado en todo el tiempo el control sobre la condición y operación de las mismas en las áreas prioritarias del sector público podrá participar por si o conjuntamente con el sector social y privado de acuerdo con la ley para impulsarlas y organizarlas.

Se consigna de manera expresa al sector social como integrante fundamental de la economía mixta con lo que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México y se facilita el establecimiento de un nuevo equilibrio en la economía mixta para una difusión más amplia y directa de los beneficios del desarrollo nacional.

Al sector privado se le reconoce su función social, así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada sujetando su desarrollo al interés público.

Con el nuevo Artículo 25 se fijan, por tanto, con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores al principio de legalidad, con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de la economía mixta mexicana y para la modernización de toda la legislación que regula la intervención del Estado en la economía. La rectoría del Estado clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo. Las definiciones relativas a la economía mixta delimitan y protegen las actividades económicas del sector social y del sector privado.

Las disposiciones hasta la fecha de las reformas contenidas en el Artículo 25, sobre la inviolabilidad de la correspondencia y el alojamiento del ejército en tiempos de guerra, pasarían al Artículo 16 que contiene otras garantías de seguridad jurídica sin alterar su texto ni la estructura de la Constitución.

La reforma al Artículo 25 se dio en este sentido:

- A) *Artículo Segundo. Se modifica el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:*

*Artículo 25 Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional.....*

*La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional en los términos que establece esta Constitución.*

- B. *Artículo Primero.- Nadie puede ser molestado.....*

*La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.....*

(párrafo adicionado al Artículo 16 contenido hasta esta reforma en el Artículo 25 constitucional). NOTA:

NOTA: Reformas publicadas en el "Diario Oficial de la Federación", de fecha 3 de febrero de 1983, mediante el Decreto por el que se reforman y adicionan los Artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX, XX, 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**d) Contenido Actual**

**ARTICULO 25:**

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

*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 esta Constitución.*

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

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

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

*Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso en beneficio general, de los recursos productivos cuidando su conservación y el medio ambiente.*

*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, y en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.*

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

El propio Artículo 25 establece las condiciones y metas del desarrollo nacional, fundamentalmente son:

- a) Que sea integral, es decir, que se considere como un todo y hasta donde sea posible, exhaustivo, completo, que se cubran todas las partes;
- b) Que fortalezca a la soberanía de la nación y a su régimen democrático. Al crear y manejar una adecuada estructura económica se debe dar mayor autonomía al país. Soberanía económica igual a soberanía política. Todo ello en beneficio del pueblo, de las mayorías, para así fortalecer la democracia; y,
- c) Que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. La rectoría del Estado jamás deberá ser atentatoria de las libertades individuales o sociales, cimientos incommovibles de la Constitución. Por el contrario, y dado que vivimos en un régimen de economía mixta, debe requerirse el concurso y participación de todos, como lo expresa el propio Artículo 25, en sus párrafos subsecuentes.

La Constitución prevé la concurrencia de los tres sectores de la población, apareciendo el sector social el cual es un término nuevo que se deriva de los orígenes de nuestro movimiento revolucionario, que pugna por una mayor participación de ese sector de la comunidad que se conforma por los menos favorecidos pero que nuestra Carta Magna eleva y dignifica con su sola incorporación en la participación con los sectores restantes.

El Estado es rector del desarrollo nacional para lo cual debe conjuntar, promover y estimular los tres sectores señalados: el público, el social y el privado, acción y concurso de todos; participación general.

Este Artículo distingue dos áreas de acción: las estratégicas, cuyo manejo sólo corresponde al sector público por las esenciales, propias y exclusivas del Estado, intransferibles a otros grupos y sectores, las señaladas en el párrafo cuarto del Artículo 28 constitucional (acuñación de moneda, correos, telégrafos, hidrocarburos, ferrocarriles, electricidad, energía nuclear, etc. y las otras que precisen las leyes que expida el Congreso) y las prioritarias que por su naturaleza las puede absorber el -Estado o compartir con los otros dos sectores, el social y el privado- integrando y respetando así un aspecto del principio de la economía mixta.



privado- integrando y respetando así un aspecto del principio de la economía mixta.

Así, de manera participativa, absoluta o relativa, el Estado impulsará y apoyará a las empresas del sector social y del privado, con equidad social y productiva cuidando la debida utilización y conservación de los recursos y protegiendo el medio ambiente. Ya no se trata de la empresa estatal o del Estado actuando como socio sino como impulsor de la actividad económica de los otros sectores y vigilante del aprovechamiento útil y racional de los recursos.

#### **e) *Conceptos Implicados.***

Hablar del Artículo 25 Constitucional como primera referencia en nuestro marco constitucional, es explicable, ya que para que se de un sentido específico en los aspectos y objetivos de la planeación, es necesario abordar las cuestiones relativas al papel del Estado Mexicano en atención a esta actividad.

Así el Constituyente del 17, plasmó en un solo precepto constitucional las bases que sustentan la función rectora del Estado en el desarrollo del país.

De esta manera empezaremos por señalar que el término "rectoría" significa: conducir u orientar una cosa o situación; y en atención a esta acepción podemos establecer que el concepto de "rectoría económica del Estado", será; el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico, es decir el Estado promueve, induce y orienta su acción hacia los objetivos del desarrollo, lo que hace mediante instrumentos y políticas como la acción tributaria, la financiera, la bancaria y los precios oficiales.

Partiendo de este punto, veremos que el Artículo 25 se refiere expresamente a "la rectoría del desarrollo nacional", así entonces ésta vendría a ser: la atribución que tiene el Estado contemporáneo en cuanto hace la conducción y orientación de todo lo relativo al desarrollo nacional de la economía, la cual desempeña un papel fundamental.

Otro de los conceptos manejados en este precepto es el relativo a la "Administración Pública", la que se define como: la función del Estado que tiene por objeto la satisfacción directa o inmediata de las necesidades colectivas mediante la conservación y fomento de los intereses públicos. Dicha actividad debe cumplirse dentro del marco del ordenamiento jurídico y de acuerdo con los fines de la ley; en un orden de la división tripartita de los poderes, es el Ejecutivo quien la ejerce.

Es oportuno aclarar que los conceptos contenidos en este precepto relativos a la planeación serán analizados en el apartado relativo al Artículo 26 Constitucional.

Refiere el Artículo 25 al "desarrollo económico", siendo éste: el crecimiento de la actividad productiva y por lo tanto implica la capacidad nacional para crear riqueza y distribuirla equitativamente entre la producción.

Para la consecución de los objetivos del desarrollo económico se dará la participación conjunta de los tres sectores que conforman al Estado Mexicano siendo éstos el sector público, en el que se incluyen el centralizado y el paraestatal, el estatal y el municipal; el sector privado que actúa de acuerdo con las condiciones de mercado, salvo en lo que está impulsado, restringido o regulado por el Poder Público y; el sector social formado por los ejidos, sindicatos, cooperativas y empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores.

Someramente nos referiremos al concepto de área estratégica y área prioritaria, ya que se encuentran reguladas en el Artículo 28 Constitucional; así la primera se conforma por aquellas cuyo manejo sólo corresponde al sector público las cuales son intransferibles a grupos ajenos a éste; acuñación de moneda, correos, telégrafos, hidrocarburos, ferrocarriles, electricidad, energía nuclear y demás contenidas en el párrafo cuarto del Artículo 28 Constitucional.

Las segundas se refieren a aquellas que por su naturaleza las puede absorber el Estado o compartir con los otros dos sectores integrando y respetando así un aspecto del principio de la economía mixta.

El Constituyente de Querétaro previó la actividad rectora del Estado enfocada al desarrollo económico y social, incorporando estos conceptos que adecuadamente pudieron ser aplicados dentro del sistema de economía mixta; el cual se entiende como: aquel tipo de economía en el que algunos medios de producción son del dominio público y privado y se combinan para alcanzar sus objetivos; también se refiere a aquella en que la asignación de recursos y el nivel de la actividad lo decide el particular y el poder público en formas específicas de organización y coordinación.

En la noción mexicana de economía mixta, el aparato productivo y la distribución de bienes y servicios está constituida precisamente por los tres sectores señalados anteriormente.

Considero que estos son los conceptos de mayor relevancia en este precepto en lo que se refiere al presente estudio, con la salvedad de los mencionados en el Artículo 26 de nuestra Carta Magna que a continuación analizaremos.

## 2. EL ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL

La rectoría del Estado que establece el Artículo 25 coloca al ente público como conductor y coordinador de la actividad económica nacional. La rectoría del Estado se ejerce para fortalecer un régimen democrático y permitir el pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Esta acción del Estado debe ser ágil, previsora y permanente, no se trata sólo de cumplir con el interés de un sólo individuo, grupo o sector, sino de trazar un esquema general y a futuro; en pocas palabras se requiere planear.

Planear democráticamente como señala en su párrafo segundo el Artículo 26 Constitucional.

La planeación democrática que por primera vez se instituye en la Constitución, no es el resultado de un capricho gubernamental ni estará sujeta al libre arbitrio del Ejecutivo, sino que surgirá de las peticiones, reclamos y demandas que presenten los diversos sectores sociales, aunque en su consideración y sistematización quedará a cargo del propio ejecutivo.

Este precepto constitucional incorpora al quehacer nacional una previsión para la consecución y cumplimiento de las demandas sociales a través de la planeación democrática.

Pero ¿Cómo surge la planeación y por qué se incorpora en la Constitución?, ¿Qué significa planear democráticamente?. El análisis de este Artículo 26 Constitucional nos permitirá analizar sus orígenes, evolución y reformas para poder adentrarnos con el conocimiento de la significación de estos conceptos al capítulo precedente sobre la planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Así pues, analicemos los orígenes de este precepto Constitucional.

### **a) Texto Original del Artículo 26 Constitucional**

#### **ARTICULO 26:**

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

*Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores recogerá*

*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 que formalicen, 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.

En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. en tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezca la ley marcial correspondiente\*.

## **b) Orígenes**

La Constitución de 1917 aportó una nueva concepción de los fines del Estado. Sin embargo, para establecer un sistema nacional de planeación democrática, fue necesario reformar el Artículo 26 de la Constitución Federal, a la vez que se promulgó la nueva Ley de Planeación que fue publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983.

Anteriormente, diversos autores manifestaban que no existía en nuestra Constitución facultades expresas para el Estado en materia de Planeación, aunque no se dudaba de la rectoría económica y el sistema de economía mixta.

Con las reformas al Artículo 26 se actualizó el texto constitucional de 1917, ya que anteriormente se había atendido predominantemente a aspectos políticos y sociales y poco se ocupaba de problemas económicos.

"Tomando en cuenta que la planeación no constituye un fin en sí misma sino un medio para alcanzar los fines del Estado, anteriormente se presentó una clara contradicción en el sentido de que si las normas atribuyeron al Estado la facultad de intervenir directa o indirectamente en el proceso de desarrollo económico y social para beneficio de la colectividad, porque éste no contaba con los medios para cumplir esas atribuciones. m Así, de conformidad con lo establecido en la

\* Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, México, 1982.

*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 que formalicen, 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.

En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezca la ley marcial correspondiente".

#### **b) Orígenes**

La Constitución de 1917 aportó una nueva concepción de los fines del Estado. Sin embargo, para establecer un sistema nacional de planeación democrática, fue necesario reformar el Artículo 26 de la Constitución Federal, a la vez que se promulgó la nueva Ley de Planeación que fue publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983.

Anteriormente, diversos autores manifestaban que no existía en nuestra Constitución facultades expresas para el Estado en materia de Planeación, aunque no se dudaba de la rectoría económica y el sistema de economía mixta.

Con las reformas al Artículo 26 se actualizó el texto constitucional de 1917, ya que anteriormente se había atendido predominantemente a aspectos políticos y sociales y poco se ocupaba de problemas económicos.

"Tomando en cuenta que la planeación no constituye un fin en sí misma sino un medio para alcanzar los fines del Estado, anteriormente se presentó una clara contradicción en el sentido de que si las normas atribuyeron al Estado la facultad de intervenir directa o indirectamente en el proceso de desarrollo económico y social para beneficio de la colectividad, porque éste no contaba con los medios para cumplir esas atribuciones. m Así, de conformidad con lo establecido en la

\* Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, México, 1982.

para cumplir esas atribuciones. m Así, de conformidad con lo establecido en la fracción XXX del Artículo 73 de la Constitución Federal y en uso de facultades implícitas, el Congreso de la Unión expidió diversos instrumentos legislativos que establecieron algunas bases y mecanismos para la planeación estatal entre los que se puede mencionar: Ley Orgánica de Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de 1976 las cuales constituyeron el régimen legal de la planeación y que han sido modificadas para adecuarlas al nuevo marco constitucional".<sup>26</sup>

Cabe señalar que la propia Ley de Planeación vigente fue formalmente aprobada en uso de facultades implícitas, ya que, si bien las reformas constitucionales del 3 de febrero de 1983 adicionaron al Artículo 73 una fracción XXIX-D que facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social, en realidad aquella ley ya había entrado en vigor desde el 5 de enero de 1983.

### **c) Reformas Secuenciales**

Con la iniciativa de reformas al Artículo 26 por el Artículo Tercero del Decreto de fecha 2 de febrero de 1983, publicado en el Diario Oficial del 3 del mismo mes y año, en vigor al día siguiente de su publicación, las disposiciones contenidas sobre el alojamiento de tropas. Pasan al Artículo 16 de la constitución Política, que contiene otras garantías de seguridad jurídica sin alterar su texto original.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reformas constitucionales se advertía que la propia dinámica del desarrollo nacional, la ausencia de medidas consistentes y los impactos de la crisis mundial, habían impedido configurar una estrategia permanente, lo cual había puesto en duda no sólo la expansión económica, sino la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas que esté sintetizada generándose una falta de educación entre el orden normativo y las exigencias sociales y del desarrollo integral. Por ellos se consideró inaplazable fortalecer la estructura del sistema jurídico-político y recuperar la esencia de la Constitución reafirmando los principios contenidos en los Artículos 25, 26, 28 y 73 constitucionales.

La reforma al Artículo 26 pretende superar las deficiencias en la satisfacción de demandas y reivindicar la tutela de ciertos derechos sociales y la realización de objetivos de bienestar y justicia social.

<sup>26</sup> RUIZ DUEÑAS, JORGE, La Vía de la Planificación Mexicana. Revista de Administración Pública, México, Num. 55-56, julio-diciembre de 1983, págs. 35-49.

Es evidente que la planeación no sólo debe ajustarse al marco de derechos y libertades fundamentales previstos constitucionalmente, sino que también debe ajustarse y respetar la organización estructura del Estado prevista por la Constitución tanto en lo que se refiere a la llamada "división de poderes" como a los lineamientos de nuestro sistema federal y a las características del municipio libre.

La reforma al Artículo 26 Constitucional se realizó en este sentido:

- A) *Artículo Tercero.- Se modifica el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:*

**ARTICULO 26:**

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

*.....En el sistema de planeación democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.*

- B) *Artículo Primero.- Se adicionan dos párrafos del Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como sigue:*

**ARTICULO 16:**

*Nadie puede ser molestado en su persona. En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño ni imponer prestación alguna. en tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.\**

\* NOTA: Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983, mediante el decreto por el que se reforman y adicional los Artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX, XX; 28, 73, fracciones XXIX D, XXIX E, XXIX F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**d) Contenido Actual**

**ARTICULO 26:**

*El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para independencia y democratización y política social y cultura 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 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 formalización, 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 concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.*

*En el Sistema Nacional de Planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.\**

El Artículo 26 establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, y sienta las bases para lograr la participación de los diversos sectores social, público y privado fortaleciendo la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad en el proceso, así, la planeación no se traduce en una actividad privativa del Estado, sino que tiene un carácter democrático y solidario.

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática se señala la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo para los programas de la Administración Pública Federal, facultando al ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

---

\* Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, México 1994.



Con esto se amplia la participación del ámbito político electoral que canalizan los partidos y asociaciones políticas a formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

Los programas contenidos en el Sistema Nacional de Planeación democrática, establecen vinculación con los proyectos de inversión al fijar para el sector público la coordinación con las entidades federativas, la concertación e inducción a las acciones de los particulares vinculando las decisiones específicas de inversión así como su localización en el territorio.

Es así como el Artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación que incorpore los criterios de formalización, control y evaluación del Plan y de los programas para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica permanente, equitativa y eficiente.

### ***c) Conceptos Implicados***

Para analizar los conceptos contenidos en el Artículo 26 de nuestra Carta Magna debemos empezar por puntualizar que este precepto contiene las bases y lineamientos del Sistema Nacional de Planeación; por lo que partiremos del concepto de "planeación" para establecer que esta es una actividad del Estado y en general de toda organización que es necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en la que se determine qué es lo que se debe alcanzar, cómo y qué medios se deben utilizar para obtener esas finalidades que pueden ser a corto mediano o largo plazo.

La planeación surge como una actividad importante del Estado a partir de la experiencia de la URSS, con sus planes quinquenales, los cuales serán analizados en el capítulo correspondiente a la planeación.

Considero que para analizar el concepto de Sistema Nacional de Planeación Democrática y comprende los objetivos de este sistema, y una vez habiendo establecido el concepto de Planeación, diremos que la palabra "democracia" advierte en su sentido etimológico, al poder que recae en el pueblo, "demos" que se refiere al pueblo y "cratos" al poder, y su concepto en términos actuales se refiere al sistema de gobierno caracterizado por la participación de la sociedad, totalmente considerada en la organización del Poder Público y en su ejercicio.

La democracia se funda en la consideración elemental del sentido común, según la cual las cosas que interesan o afectan a todos deben tratarse y resolverse con el concurso de todos. En la democracia existe un régimen de pluralidad de

partidos políticos; este término será tratado en el análisis del Artículo 73 Constitucional.

Por último, es necesario establecer el concepto de "sistema". Un sistema es un conjunto ordenado de reglas o principios relacionados entre sí.

Con estos conceptos podemos establecer que el sistema Nacional de Planeación Democrática pudiera significarse como un conjunto de relaciones y actividades encauzadas al logro del desarrollo de planes y programas para el desarrollo social en el cual la participación de los tres sectores del Estado Mexicano juega un papel preponderante y determinante.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, consigna un capítulo expreso a este Sistema, considerándolo como aquel que tiene por objeto y propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales.

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento rector del Sistema nacional de Planeación Democrática, arriba definido; fija los objetivos y las estrategias que norman las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo, los regionales y los especiales que se determinen formular para concretar las políticas del Plan.

Al hablar de la formulación, instrumentación, control y evaluación de planes y programas diremos que se refiere a la adecuación congruente de éstos con los objetivos del desarrollo nacional, entendiéndose por plan: como el proyecto, estructura o determinación de objetivos precisos y de los medios a emplear para alcanzarlos en un plazo dado, a cargo generalmente del gobierno, o a una escala gubernamental.

Ahora bien, por programa se entiende: la serie de ordenamientos, lineamientos o estrategias para lograr la consecución de determinados objetivos en un área específica y de una manera constante.

Hablar de planeación implica tres aspectos básicos para el desarrollo de ésta, hablamos de la coordinación, la concertación y la inducción; para estos efectos la "coordinación" en la planeación se refiere a la conjugación de esfuerzos dentro de los tres niveles del Gobierno de la República, al adoptar las directrices y objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo; programas de mediano y corto plazo dentro de la realización de los planes de desarrollo estatal y municipales e integrar así el desarrollo regional al nacional.

La concertación comprende la magna reunión del país para precisar y reflexionar sobre su porvenir; buscando que todas las fuerzas económicas, sociales y políticas del Estado se unifiquen para el desarrollo integral mediante la celebración de convenios fortaleciendo los mecanismos de diálogo y consulta.

La inducción en el manejo que el sector público realiza de sus instrumentos para orientar las actividades de la comunidad dentro del proceso de desarrollo integral de la misma; indicando las directrices necesarias que permiten orientar, inducir, limitar o prohibir las actividades individuales o de grupo con apego al ordenamiento jurídico para realizar el contenido del Plan Nacional de Desarrollo: política arancelaria de estímulo, política de empleo, política de educación y cultura, de protección al salario, recursos financieros y comercio exterior.

Al conjugarse estas acciones se imprime solidez, dinamismo, permanencia y equidad perseguidas por la planeación para el desarrollo nacional y el crecimiento de la economía.

Por lo anterior, considero oportuno concluir este análisis de los conceptos contenidos en el Artículo 26 relativos a este tema, señalando que el Artículo en cuestión faculta al Estado para organizar un sistema de planeación para dar constancia y permanencia a los planes y programas económicos y obtener una mayor democratización política y social del país.

## II. "MARCO LEGISLATIVO"

### 1. LEY GENERAL DE PLANEACION

El esquema que otorga la Ley de Planeación permite confrontar la problemática de lograr una adecuada vinculación entre la planeación nacional, la planeación sectorial y la planeación regional llevada a cabo por los tres niveles de gobierno.

Esta Ley faculta a las dependencias de la Administración Pública Federal y de cada entidad federativa para que circulen sus esfuerzos dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática; fijando las bases, lineamientos y mecanismos para compartir las necesidades del país en un mismo orden de prioridades.

La Ley se propone la unión entre los sectores administrativos, es decir, que no se separen en la práctica del conjunto, evitando las injerencias en el gasto, la falta de coordinación en los procesos de toma de decisiones, otorgando imparcialidad para la evaluación y seguimiento de las acciones planeadas.

La participación conjunta de las entidades federativas, en aras de la consecución de los objetivos a nivel nacional tienden a lograr un equilibrio de las acciones del desarrollo económico y social entre los Estados y la Federación, propiciando la intervención de los municipios en las tareas de planeación a partir de sus ámbitos jurisdiccionales.

Asimismo, contiene los lineamientos a través de los cuales se llevará a cabo el Sistema Nacional de Planeación Democrática y determinará las actividades de la administración pública federal; de igual manera sentará las bases para que el ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas así como la participación popular en el proceso de planeación.

De esta manera por decreto publicado en el diario Oficial de Enero de 1983, apareció la Ley de Planeación que a continuación sintetizaremos y analizaremos.

#### **a) Contenido**

Empezaremos por señalar que las disposiciones contenidas en la Ley de Planeación son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer las normas y principios básicos mediante las cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo nacional encauzado en función de ésta, las actividades de la administración pública federal; asimismo señala las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, para que el Ejecutivo Federal coordine actividades de planeación con las entidades

federativas para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, y para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan.

Se define a la planeación como el medio o instrumento del Ejecutivo Federal, para el ejercicio de las atribuciones que las leyes le confieren con el objeto de intervenir en la vida de la nación; la planeación tenderá al fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales en lo político, económico y cultural; la preservación y perfeccionamiento del régimen democrático republicano, federal y representativo; la igualdad de los derechos y el respeto a las garantías individuales y sociales; el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, y el equilibrio de los factores de la producción.

En relación a los efectos de la ley se entiende por planeación del desarrollo nacional la ordenación sistemática y previsoras que el Ejecutivo Federal hace en ejercicio de las atribuciones que la Constitución Política y las leyes le otorgan para regular y promover la vida económica, social, política y cultural de la nación, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución establece.

La planeación nacional del desarrollo se llevará a cabo mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Se coordinará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia.

El Artículo 4 de la Ley fundamenta la responsabilidad del Ejecutivo Federal para conducir la planeación nacional de desarrollo a través de la participación democrática de los grupos sociales.

De esta manera, podemos señalar que la planeación no es sólo una tarea a cargo del Ejecutivo, participarán las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal dentro de sus respectivas competencias y constituyendo sectores; las entidades paraestatales y los diversos grupos sociales (los diputados y senadores al Congreso de la Unión también dejarán oír su voz en los foros de consulta popular).

Recordando el último párrafo del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señalamos que en la planeación democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Al respecto del Artículo 5o. de la Ley de Planeación establece: El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley y el Poder Legislativo, formulará asimismo, las

observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan".

Entendemos así que Ejecutivo Federal no sólo goza de facultades en el proceso de planeación, sino de obligaciones primordiales, pues de éstas derivará el contenido del proceso de planeación.

El proyecto del Artículo 20 que se presentó dentro de la iniciativa de ley, fue modificado por el Congreso ya que establecía que el Ejecutivo Federal, promovería en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la participación y la consulta con los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población expresase sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y de los programas referidos.

Este Artículo en su versión original facultaba al Presidente de la República para la concertación directa con la población, para decidir de que forma y con quienes realizarían la definición de objetivos y metas de desarrollo.

La nueva redacción del Artículo señaló que "en el ámbito del sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los grupos sociales con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley".

Este mismo precepto establece que "Las organizaciones representativas de obreros, campesinos y grupos populares, de las instituciones académicas, profesionales y de investigación, de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relaciones con su actividad a través de foros de consulta popular que para el efecto se convocarán. Asimismo, podrán participar en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

La Ley deja para ulterior reglamentación -por parte del Ejecutivo- la organización, funcionamiento, formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo. Por lo que, finalmente quedó en manos del presidente de la República la mecánica para la realización de la planeación democrática. "Este reglamento que a la fecha no ha sido elaborado pudo haber limitado a la actual administración, ya que de haberse efectuado hubiera sido difícil transferir el procedimiento definido como consulta popular (en mesas de discusión) el esquema actual de Comités de Solidaridad, cuyo ámbito de competencia se circunscribe a un aspecto muy restringido".<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Orozco Henríquez, Jesús. El Sistema Político Mexicano, UNAM, México, 1968, pág. 29.

Paradójicamente el Programa sujeto de estudio en el tercer capítulo, ha creado una base social realmente participativa en el ámbito de la planeación, por lo que el Estado Mexicano se encuentra en un buen momento para consolidar los principios democráticos planteados por las reformas constitucionales de 1983, así a través de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social podría plantearse la reglamentación referente al desarrollo nacional, a través de procedimientos que le den cuerpo orgánico a la sociedad civil participante.

Continuando con el análisis de la Ley de Planeación, vemos que señala la responsabilidad del Presidente de la República de conducir la planeación nacional del desarrollo, aprobarla y mandarla publicar en el Diario Oficial, como señalábamos en párrafos precedentes; ese Plan no podrá exceder del período constitucional de que corresponda a cada Presidente, pero podrá ser cambiado y modificado durante la gestión de cada uno de ellos.

#### ***b) Atribuciones del Ejecutivo Federal en la Ley de Planeación***

En virtud de que la Ley General de Planeación atribuye al Ejecutivo de la Unión la responsabilidad de coordinar y conducir el sistema Nacional de Planeación Democrática, podemos afirmar que la responsabilidad final del ejercicio de la facultad de la rectoría del desarrollo nacional recae en el Presidente de la República, y para tales efectos el Presidente tiene las siguientes atribuciones:

Elaborar y aprobar dentro de los seis primeros meses de su mandato constitucional el Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Vigilar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con la obligación de acatar las políticas, objetivos y metas contenidos en el Plan y los programas de desarrollo.

Aprobar los programas sectoriales, regionales, institucionales y los operativos anuales que elaboren las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Coordinar acciones de desarrollo con los Gobiernos de los Estados, acciones que se cumplen a través del Convenio Unico de Desarrollo.

Concertar e inducir acciones de desarrollo que realicen miembros de los sectores social y privado.

Asegurar que la administración presupuestal del Estado se convierta en el principal instrumento de apoyo en la ejecución del Plan y los programas de desarrollo, a través de la relación que se establezca entre el Presupuesto de Egresos de la Federación, con los instrumentos de planeación nacional.

Definir a través de la SHCP, una política de financiamiento del gasto público que apoye con eficacia tanto la política de planeación como la de presupuestación de la actividad administrativa.

Informar al Congreso de la Unión sobre los avances en la ejecución del Sistema Nacional de Planeación, al momento de rendir su informe anual a la apertura del primer período ordinario de sesiones, así como durante el mes de marzo de cada año. Igualmente, al presentar las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, así como en la presentación de la Cuenta de Hacienda Pública Federal, deberá informar sobre la relación de la administración financiera de la Federación, con la ejecución del Plan y programas a desarrollar.

Informar al Congreso de la Unión de la relación que acuerden las iniciativas de Ley, que someta a su consideración, con la ejecución de los instrumentos del sistema Nacional de Planeación.

Podemos concluir que si bien es cierto que cualquier incremento en la participación política y social resulta a la larga benéfico a la vez que proporciona mayor estabilidad a un sistema político, es necesario advertir que debe cuidarse de que las nuevas instancias extraparlamentarias de negociación política en manos del Ejecutivo, no desquicien o debiliten los mecanismos tradicionales, como son la legislatura o los partidos políticos.

Para evitar tal eventualidad, deben fortalecerse paralelamente las vías tradicionales de la participación política y reglamentarse en forma objetiva, equitativa, democrática y adecuada, la correspondiente participación social en la planeación. Recordando que seleccionar quien es interlocutor y quien no lo es, representa en sí un poder significativa, y que todo régimen democrático debe proscribir cualquier vestigio de arbitrariedad.



## 2. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL

Uno de los temas de mayor relevancia dentro de la realización de la actividad de la Administración Pública Federal en la ejecución de los planes y programas del Sistema Nacional Planeación, es el relativo a la aplicación del ejercicio presupuestal de la Federal, que está consagrado en la Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal.

Este sistema es conocido bajo la denominación de "presupuesto por programa" y consiste en subordinar las asignaciones de partidas presupuestales a la autorización de programas de actividades, mismos que se deben circunscribir a un programa general de comportamiento, autorizado por los niveles de primer mando.

A través del presupuesto por programas, se vincula la planeación con la programación presupuestal, subordinando la autorización de partidas presupuestales a la congruencia de programas operativos con los objetivos, políticas, metas y estrategias del desarrollo nacional, consagrados en los correspondientes programas y en el Plan Nacional de Desarrollo. En consecuencia existe una clara vinculación entre la actividad presupuestal y la planeación.

En este sentido la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal consagra en su Artículo 2 cuales son las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y pagos de pasivos o deuda pública que realice:

- i) El Poder Legislativo
- ii) El Poder Judicial
- iii) La Presidencia de la República
- iv) Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos
- v) Los Organismos Descentralizados
- vi) Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
- vii) Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o algunas de las entidades mencionadas.

Por su parte, el Artículo 4 de esta Ley determina que la programación del gasto público se basará directamente en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal.

En su Artículo 17, la Ley en mención establece que para la formalización del proyecto de presupuesto de egresos de la federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo elaborará sus anteproyectos de presupuesto a

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaría.

Con esta Ley el Sistema Nacional de Planeación, cierra el eslabón de la cadena que orienta normativamente la rectoría del Gasto Público y la participación del Estado en el desarrollo del país.

### 3. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Normativamente el gasto público y la participación del Estado en el desarrollo del país se ven reguladas en gran parte con las legislaciones señaladas anteriormente; sin embargo, la actividad del Estado en el proceso de planeación (como de otras materias), se ve cristalizado a través de la injerencia de las diversas entidades que conforman a la administración pública centralizada como paraestatal; éstas se conjugan en un solo cuerpo normativo que orienta y regula su actividad, siendo este cuerpo normativo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 29 de diciembre de 1976.

Dicha Ley contiene la organización y funcionamiento de la Administración Pública, y expresamente haremos especial hincapié al señalar las funciones de cada una de las Secretarías de Estado, en la Secretaría Social, creada durante el presente sexenio y que entre otras funciones tiene a su cargo en coadyuvancia con las restantes entidades que conforman a la administración pública centralizada como paraestatal; éstas se conjugan en un solo cuerpo normativo que orienta y regula su actividad, siendo este cuerpo normativo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 29 de diciembre de 1976.

Es oportuno aclarar que dentro de las entidades que conforman el contenido de esta Ley haremos breve referencia a las funciones de aquellas Secretarías que tienen menor injerencia en nuestro tema, ya que profundizaremos en aquellas de mayor relevancia para nuestra investigación.

#### a) *Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

El Artículo de la Ley fue reformado, modificado, aumentado y derogado, haciéndose las publicaciones respectivas a través de los Diarios Oficiales de la Federación de las siguientes fechas:

29 de diciembre, 1982

Se reforman los Artículos 6, 7, 8, 9, 22, 25, 26, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 48, 50, 51 y 52.

30 de diciembre, 1983	Se adiciona segundo y tercer párrafos del Artículo 16. Se reforman las fracciones IV y XIV del Artículo 31; VI y XXI, se recorre en su orden la fracción XXIV para pasar a ser XXVII y se adiciona la fracción XXIV al Artículo 34; VI, se recorre en su orden la fracción XVIII para pasar a ser XIX y se adiciona la fracción XVIII al Artículo 40; Artículo 46, primer párrafo. Se adiciona el Artículo 49 BIS.
21 de enero, 1985	Artículo 26 y 39
26 de diciembre, 1985	Se adiciona un segundo párrafo al Artículo 13.
14 de mayo, 1986	Se reforman los Artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50. Se derogan los Artículos 49-BIS, 51, 52, 53, 54, 55 y 56.
24 de diciembre, 1986	Se reforma el Artículo 36, fracción II.
21 de febrero, 1986	Se deroga el Artículo 32, se reordena el Artículo 32 BIS para ser Artículo 32 y se reforman los Artículos 26, 31, 32 BIS fracciones VII y IX; Artículo 34 fracciones XXIV; Artículo 38 fracción IX; Artículo 40 fracción XV; Artículo 42 fracción XVII; Artículo 47 segundo párrafo y Artículo 50.
25 de mayo, 1992	Se reforman los Artículos 26, 31 fracción VII, Artículo 35 fracciones IX; XVI, XVII, XIX, X, XXVI, XXXIV, XXXV, XXXVI y XXVII; Artículo 36 fracción XXV y Artículo 43 fracciones XVI; se recorre el actual Artículo 32 para pasar a ser BIS; se adicionan un Artículo 32 y una fracción XXXVIII al Artículo 35 y se erogan la fracción XIV de los Artículos 31 y 37 y las fracciones XXV y XXVI del Artículo 38.

En 1976, mediante la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se introdujeron normas que definieron de manera más clara y categórica los campos de actividad de las diversas entidades que se incorporaron al derecho público, los dos grandes sectores de la Administración Pública como se le entiende actualmente; el sector central integrado por las Secretarías de Estado, y los departamentos administrativos, y el paraestatal compuesto de organismos

descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, entendiendo como tales aquellos en los que el Gobierno Federal directamente, o bien, algunas entidades paraestatales tengan el carácter de fideicomitente.

En el devenir histórico, es indudable que la expansión de la vida económica, política y social, motivaron grandes cambios en los diferentes cuerpos legislativos del Estado Mexicano; prueba de ello son las reformas y modificaciones que con anterioridad señalamos; la administración pública en el ejercicio de sus atribuciones ha necesitado de una mayor colaboración de las entidades creadas para la realización de los diversos aspectos del desarrollo nacional. Desarrollo que se ve reflejado no sólo en lo económico sino en otros campos que han permitido el auge de la modernización del Estado. Así las tareas tuvieron que dividirse y la delegación de actividades se vio incrementada en los últimos años.

Con las recientes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedaron plasmadas (hasta el momento) las atribuciones específicas de estos organismos de cooperación administrativa; veamos ahora que nos señala el contenido de esta Ley:

"En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- i) Secretaría de Estado
- ii) Departamentos Administrativos"<sup>28</sup>

"El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliaría en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- i) Organismos descentralizados
- ii) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y.
- iii) Fideicomisos"<sup>29</sup>

Continúa en su primer capítulo la ley con disposiciones generales entre las que señala la función del Procurador General de la República como consejero jurídico del Gobierno Federal, éste (G.F.) estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

<sup>28</sup> Artículo 2o. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>29</sup> Artículo 3o. (idem).

**b) Funcionamiento de la Administración Pública Descentralizada.**

En el capítulo referente a la administración pública centralizada, se establece la igualdad de rango de las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos, así como sus titulares siendo éstos los Secretarios de Estado y el Jefe del Departamento, y los mecanismos y lineamientos para el eficaz y eficiente despacho de los asuntos de su competencia.

El tercer capítulo es el más extenso de la Ley, ya que contiene las bases para el desempeño de las actividades de cada una de las Secretarías de Estado; aquí veremos la evolución de la Secretaría de Desarrollo Social y su correlación con las demás Secretarías en el cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional de Solidaridad, pero es oportuno señalar que este tema será tratado en un capítulo expreso que aclarará su funcionamiento respecto de éstas.

Recordemos que haremos una somera síntesis de las funciones de estas Secretarías y sólo profundizaremos en las actividades de aquellas que tengan mayor relación con el desarrollo de nuestra investigación.

Para tal efecto el Artículo 26 de la citada Ley expresa en su primer párrafo:

"Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Defensa Nacional
- Secretaría de Marina

Haremos un especial señalamiento en las funciones de la siguiente Secretaría por tener expresamente participación en el proceso de planeación; sin embargo, esto no quiere decir que las anteriores u otras que se señalen con posterioridad no lo tengan; es sólo que todas de cierta manera colaboran en la planeación, pero ésta que a continuación señalaremos como otras que en su oportunidad indicaremos tienen mayor injerencia en este proceso.

## SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

En virtud del Decreto que deroga y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Publicada en el diario Oficial de la Federación de fecha 21 de febrero de 1992 en vigor al día siguiente de su publicación se estipuló que: "los recursos humanos con que cuenta la Secretaría de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, conformarán en lo sucesivo el personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público....Los recursos materiales, financieros, mobiliarios, vehículos aparatos, maquinaria y archivos y en general el equipo de la SPP y SHCP, se destinarán a las funciones que a éste última señala el presente Decreto....Los asuntos a cargo de las dependencias señaladas que se encontraran pendientes de resolver a esta fecha serán resueltos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las atribuciones conferidas a estas se tendrán conferidas a la SHCP, con excepción de las relativas a la coordinación, promoción del desarrollo científico y tecnológico que se entienden atribuidas a la Secretaría de Educación Pública.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde entre otros el despacho de los siguientes asuntos: Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados el Plan Nacional correspondiente; vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivada de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación, proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y las entidades paraestatales en atención a las necesidades del gasto público federal; realizar las operaciones en que se haga uso del crédito público, planear, coordinar y evaluar el sistema bancario del país; determinar montos globales de los estímulos fiscales; establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y dependencias correspondientes, cobrar los impuestos, derechos, contribuciones, aprovechamiento y productos federales en los términos de las leyes aplicables; dirigir los servicios aduanales y de inspección fiscal; proyectar y calcular los egresos de la Federación haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las políticas y necesidades del desarrollo nacional; formular el programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, formular la Cuenta anual de Hacienda Pública Federal; fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formalización del Informe Presidencial e integrar dicha documentación, las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

## **SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL**

Esta es una de las dependencias que mayor injerencia tiene en el proceso de planeación y de igual manera en el desarrollo del Programa Nacional de solidaridad. en virtud del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 25 de mayo de 1992, en vigor al día siguiente de su publicación; se suprime la referencia a la Secretaría de Programación y Presupuesto y se sustituye la relativa a Desarrollo Urbano y Ecología por la de Secretaría de Desarrollo Social; a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el consejo Directivo del Instituto Nacional Indigenista será presidido por el Secretario de Desarrollo Social.

El personal así como los recursos materiales, financieros, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y en general el equipo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología pasarán a cargo de la Secretaría de Desarrollo social, con excepción de aquellos destinados que por este Decreto, se transfieren a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca. Asimismo, pasarán a la Secretaría de Desarrollo Social el personal y recursos financieros y materiales destinados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Educación Pública, en virtud de la modificación al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los Asuntos a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología pasará al despacho de la Secretaría de Desarrollo Social, así como las referentes atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Educación Pública.

A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos: formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y en particular de asentamientos humanos, desarrollo regional, urbano y ecología, proyectar y coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país, elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, evaluar la aplicación de fondos en favor de los estados y municipios y de los sectores social y privado, coordinar, concertar y ejecutar los programas especiales para la atención de los sectores más desprotegidos en especial de los grupos indígenas y de los pobladores en zonas áridas de las áreas rurales así como de los colonos de las áreas urbanas para elevar el nivel de vida de la población con intervención de las dependencias y entidades de la APF correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales con la participación de sectores social y privado; estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas para que mediante una acción coordinada se redunde en la preservación y conservación de sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales en atención al interés general de

estos pueblos, coordinar la política nacional de apoyo a las empresas y agrupaciones de campesinos y grupos populares y urbanos a través de la planeación, concertación, programación, coordinación y evaluación de aplicación, recuperación y revolvencia destinados a estos fines, así como la asistencia técnica y de otros medios que se requieran para estos fines; proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población; prever las necesidades de tierra para el desarrollo urbano y vivienda conjuntamente con la Secretaría de la Reforma Agraria y la disponibilidad de agua conjuntamente con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para regular la satisfacción de dichas necesidades, elaboración de programas para la satisfacción de necesidades de suelo urbano; promover y concertar programas de vivienda y desarrollo urbano; fomentar en coordinación con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la de Comercio y fomento Industrial la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, promoción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, la protección del medio ambiente y el bienestar social; determinar, conducir y autorizar la política inmobiliaria de la Administración Pública, regular y representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la APF; promover el reordenamiento ecológico conduciendo la política general de saneamiento ambiental, vigilar el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente y todo lo relativo a cuestiones de ecología y medio ambiente, promover, fomentar y realizar investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo regional urbano y ecología las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

- 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



**c) Funcionamiento de la Administración Pública Paraestatal**

El Título Tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública refiere a la Administración Pública Paraestatal; haciendo referencia a los organismos descentralizados que son unidades creadas por ley o decreto del congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Nos habla también de las empresas de participación estatal mayoritaria como son las sociedades nacionales de crédito, las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas en los que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social; que en la constitución de su capital social se hagan constar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo pueden ser suscritos por el gobierno Federal, o bien que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Nos señala que los fideicomisos públicos como 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 análoga a las otras entidades y en los que fungirá como fideicomitente único la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Presidente de la República, para el funcionamiento de estas entidades realizará una agrupación por sector definido a través de la dependencia que corresponda, la cual fungirá como coordinadora del sector que corresponda, considerando el objeto de cada una de las entidades mencionadas en relación con la esfera de competencia, que la Ley en cuestión les atribuye.

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema Nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevaran a cabo en forma y términos que señalen las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a los coordinadores de sector.

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

#### 4. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

La participación del Estado moderno en el desarrollo es un factor fundamental de crecimiento económico, social y cultural; el Estado Mexicano ha creado para esto las entidades paraestatales, las cuales se han venido a constituir en un instrumento de ayuda para el desarrollo económico y social.

A partir de 1947 con la creación de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se dio el primer paso para tratar de definir legalmente lo que debía entenderse por estos, confiriéndose las facultades para su vigilancia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta Ley tuvo dos versiones, una en 1965 que confirmaba las funciones de coordinación y control por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia; la segunda versión de 1970, consideró como objeto de vigilancia y control gubernamental no sólo a las empresas de participación estatal mayoritaria sino también a las de participación estatal minoritaria e inclusive a los fideicomisos públicos. En esta ley se adoptaron posiciones conceptuales respecto de la supervisión y control y se confirió a la Secretaría del Patrimonio Nacional una intervención marcada en los programas de operación anual para efecto de coordinación de actividades.

En 1976, mediante la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se introdujeron normas que definieron de manera más clara y categórica los campos de actividad de las entidades paraestatales y se incorporaron los dos grandes sectores de la Administración Pública: el centralizado y el paraestatal.

Este régimen jurídico se complementó por los acuerdos de sectorización de las entidades paraestatales de 1977 hasta llegar a los acuerdos de mayo de 1983; siendo hasta el año de 1986 cuando con estos antecedentes y consideraciones se motivó la formalización de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el diario Oficial de fecha 14 de mayo de 1986, en vigor al día siguiente de su publicación.

Esta ley abrogó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de fecha 31 de diciembre de 1970.

##### a) **Contenido**

En su primer capítulo relativo a las disposiciones generales, se instituyen las entidades paraestatales en cuanto a su constitución, estructura, funcionamiento y fusión así como la disolución de éstas; las relaciones con el ejecutivo Federal y sus dependencias. Excluye del campo de su regulación a las universidades y a las instituciones de educación superior con autonomía.

En otro sentido a aquellas instituciones o sociedades mercantiles materia de inversiones temporales por la banca.

De manera específica y dada la naturaleza del organismo descentralizado que constituye la Procuraduría Federal del Consumidor, lo excluye del campo de sujeción de la ley y lo remite a su propia legislación.

Establece las áreas prioritarias en que deban establecerse y funcionar las entidades de esta Ley respecto del funcionamiento, operación y desarrollo de las entidades reguladas por ella.

En el capítulo segundo se contemplan las normas para la constitución, funcionamiento y registro público de los organismos descentralizados, así como el manejo de áreas estratégicas, la prestación de servicios públicos o sociales, entre otros.

Igualmente se contienen las bases para su administración y los seguimientos para poder ser miembros de los órganos de gobierno, o ser designados directores generales, en razones de sana política y de idoneidad en el ejercicio de los cargos.

Se previenen las bases para la creación del Registro Público de Organismos Descentralizados cuya creación robusteció la existencia legal de personas jurídicas.

El Capítulo Tercero delimita el campo de acción del Estado para procurar que las empresas públicas correspondan de manera clara y congruente a la rectoría económica que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Estado en su articulado; excluyendo de este tipo de empresas a las sociedades mercantiles en las que el Estado a través de la Banca de Desarrollo intervenga en operaciones de fomento, con la salvedad de aquellos casos en que resulte conveniente para el interés público y para los supuestos de prioridad económica, deban ser incorporadas dichas empresas al sector paraestatal mediante acuerdo expreso y en cada caso del titular del Ejecutivo Federal.

Se contienen de igual manera normas relativas al ejercicio de la titularidad de las acciones o partes sociales del estado, organización, administración y vigilancia de este tipo de empresas, consignándose de manera clara que además de las facultades que en los términos de sus estatutos correspondan a los miembros de sus consejos de administración o a sus directores generales, tendrán de manera compatible las facultades que la Ley establece para los órganos de gobierno, con la salvedad de aquellas facultades propias de las asambleas ordinarias y extraordinarias que se regularan, según el caso en la legislación civil o mercantil y en sus propios estatutos.

En el Cuarto Capítulo se consignan normas específicas sobre los fideicomisos públicos delimitando como tales a aquellos establecidos por la Administración Pública Federal, organizados de manera similar a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias y ese excluyen los que no cumplen con los propósitos señalados.

El Capítulo Quinto contiene normas específicas sobre el desarrollo y operación de todas aquellas empresas que encuadren dentro de los supuestos de la Ley para ser consideradas paraestatales, y a tal efecto se les sujeta en primera instancia a la Ley de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales e institucionales, presupuestos de egresos, manejo de recursos por los propios órganos de las entidades y programas financieros.

En el Capítulo Sexto y último de la Ley, se tratan cuestiones relativas al Control y vigilancia de las entidades paraestatales, en apoyo de la autonomía de gestión de las mismas correspondientes a los órganos de las propias; empresas, a los comisarios públicos, a las facultades directas de control de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se contienen normas que no dejan lugar a cuestionamientos sobre los controles que corresponden al Estado a modo de intervención directa del Ejecutivo Federal, cuando el órgano del Gobierno o el director general no dieren cumplimiento a sus respectivas operaciones legales.

Así concluimos con el análisis de esta Ley para proceder a señalar algunos de los conceptos y facultades contenidas en la Ley de Competencia Económica.

## 5. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA

Esta Ley apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de diciembre de 1992, vino a derogar a las leyes de monopolios y de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica; la primera cuyo objeto es evitar el perjuicio social que ocasionan las prácticas monopolísticas, que buscan en control de precios y servicios con el fin de encarecerlos ficticiamente, actos que evitan o limitan la libre concurrencia en la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

La segunda, considerada el principal instrumento de la intervención económica del Estado, que perseguía el encauzamiento jurídico de las actividades industriales y comerciales de los particulares subordinando los intereses privados a los intereses colectivos.

Así las disposiciones contenidas en estas legislaciones se ven compiladas en un solo cuerpo normativo, sin embargo, esta Ley Federal de Competencia Económica se presenta como reglamentaria del Artículo 28 Constitucional; pero por lo mismo prevé la protección del proceso de competencia y libre concurrencia de la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, a través de la eliminación de monopolios, prácticas monopolícas y demás restricciones al funcionamiento del mercado.

Para los efectos de esta Ley se manejan dos órganos de operación básica que son la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Comisión Federal de competencia.

Establece los conceptos de monopolios y prácticas monopolícas, entendiéndose por estas los contratos, convenios o combinaciones entre agentes (del comercio) económicos competidores entre sí.

Nos habla la Ley de las concentraciones siendo éstas la fusión, adquisición del control o cualquier otro acto por virtud del cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualquier otro agente económico.

Asimismo, contiene las sanciones o bien las medidas de apremio a que se hagan merecedores aquellos que incurran en estos supuestos; sanciones aplicables por la Comisión Federal de Competencia.

Esta Comisión Federal de Competencia será el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que cuenta con autonomía técnica y operativa, la cual tendrá a su cargo, prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopolícas y las concentraciones en los términos de esta Ley.

Al regular a la Comisión, esta Ley señala expresamente sus atribuciones entre las que podemos señalar: el establecimiento de los mecanismos de coordinación para el combate y prevención de monopolios, estancos, concentraciones y prácticas ilícitas; opinar cuando se lo solicite el Ejecutivo Federal sobre las adecuaciones a los proyectos de leyes y reglamentos por lo que concierne a los aspectos de competencia y libre concurrencia; participar con las dependencias competentes en la celebración de tratados, acuerdos o convenios internacionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia de los que México pretenda ser parte; y, las demás que expresamente le confieran ésta y otras leyes y reglamentos.

Así, de manera breve pero tratando de abarcar los conceptos y funciones contenidos en estas legislaciones, como las relaciones que los organismos y dependencias de la Administración Pública Federal guardan con el proceso de planeación, y previo el análisis de la fundamentación constitucional de nuestro tema, y los aspectos jurídicos de la planeación en México, analicemos al Programa Nacional de Solidaridad para enfocar su fundamentación jurídica y así someter a su consideración las conclusiones de este estudio y sustentar el ¿por qué? del tema para aspirar a obtener el grado de Licenciado en Derecho con el mismo.

### **III. FEDERALISMO COOPERATIVO**

El Estado Federal es un sistema de cooperación entre las entidades que lo componen y la instancia suprema denominada federación.

Los sistemas políticos constituidos a través de federaciones han facilitado el desarrollo de diversos mecanismos para determinar las facultades jurisdiccionales que benefician a los distintos niveles de gobierno y por ende al desarrollo del propio Estado en su concepción global.

El sistema federal se compone de elementos que constituyen los vínculos entre las partes y el todo. Estos elementos se conforman a partir de la experiencia histórica y se cristalizan en el marco constitucional. Las competencias que surgen del pacto federal, se pueden dividir en tres grandes rubros: las que se derivan de la administración de justicia, las que provienen de leyes y reglamentos y las relacionadas con la distribución de recursos.

Para el presente apartado se considera de gran importancia el tercer rubro referido a la distribución de recursos a través del mecanismo denominado "federalismo cooperativo". Es necesario señalar que la Constitución Federal no establece procedimiento explícito para dividir las fuentes de ingreso entre la Federación y los Estados, salvo para otorgarle a la primera, la facultad privativa de gravar las mercancías que se importen o se exporten, o bien, que pasen de tránsito por el territorio nacional, sin que los Estados puedan gravar directa o indirectamente la entrada o salida de su territorio de mercancía nacional o extranjera. Asimismo, de conformidad con la fracción XXIX del Artículo 73 constitucional, se faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre ciertas materias y algunas otras denominadas especiales, respecto de las cuales se prevé una participación para las entidades federativas en los términos que determine la Ley Federal, en tanto que las legislaturas locales fijen el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de energía eléctrica.

De esta manera queda como facultad del Congreso de la Unión, la imposición de contribuciones afectando un ámbito mucho más amplio que el estrictamente legislativo. El ejercicio de esta atribución ha propiciado la concentración de recursos en la Federación, que se traduce en el fortalecimiento de la función pública federal en detrimento de los poderes locales.

La acentuada concentración de recursos económicos y financieros en la Federación, confiere al gobierno central una notoria preeminencia que limita la autonomía estatal ya que es frecuente que los gobiernos locales carezcan de recursos suficientes para cubrir sus presupuestos y tengan la necesidad de acudir a los órganos centrales particularmente al Ejecutivo para obtener una participación en los mismos, o bien, préstamos y subsidios que erosionan su autonomía política.

Varios autores concuerdan con la idea de que la concentración de recursos de la Federación puede remediarse a través de una redistribución de las facultades para establecer contribuciones y el principio federal, salvaguardarse e incluso, cuando las aportaciones de la federación son parte de la redistribución, condicionado a que tales aportaciones se encuentren garantizadas en la Constitución de tal manera que no se deje a los gobiernos estatales y municipales depender de la buena voluntad del Gobierno de la Federación.

Es claro que la concentración de recursos se traduce en la concentración del poder del gobierno central, y por ello, la proporción en la cual se distribuyen los propios recursos nacionales entre los gobiernos de la Federación y los de carácter local, razón por la cual se ha buscado establecer instrumentos jurídicos o políticos que puedan corregir hasta donde sea posible ese fenómeno de centralización financiera redistribuyendo los recursos en favor de las entidades locales.

En esta dirección, cabe mencionar que desde 1954 se ha venido regulando la situación del país, evitando la múltiple tributación y señalando bases para la participación de las entidades federativas en los impuestos especiales federales, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, promulgada en diciembre de 1978.

Debe destacarse la importancia que, a partir de 1982, tiene el rubro actualmente denominado "Solidaridad y Desarrollo Regional", dentro del presupuesto de egresos de la Federación. En un principio, este rubro formó parte del presupuesto destinado a las dependencias centralizadas del Ejecutivo Federal; en el presente, es considerado como un ramo del presupuesto federal que se distribuye a las entidades federativas y municipios. el ramo 26, como se denomina a este rubro, ha sido la fuente de recursos para el Programa Nacional de Solidaridad, y hoy constituye una de las fuentes de recursos más importantes de la Secretaría de Desarrollo Social.

En México la definición más precisa del federalismo cooperativo se finca en la coordinación que se establece a partir de la planeación nacional, prevista en el Artículo 26 Constitucional y reglamentada en el Capítulo V de la Ley de Planeación, y que utiliza como instrumento el Convenio Único de Desarrollo. dicho convenio materializa la transferencia para apoyar diversos programas estatales y municipales, administrados por los gobiernos locales.

La Ley de Planeación regula las relaciones de coordinación entre la Federación y los Estados, así como a través de éstos con los municipios, planteando un esquema de planeación en el ámbito nacional y otorgando la libertad de los gobiernos estatales y las autoridades municipales para llevar a cabo la planeación del desarrollo.

#### **IV. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**

El proceso de descentralización de la Administración Pública Federal, constituyó una de las principales acciones de cambio estructural del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid. Se trató de una decisión política para lograr una mayor eficiencia en la administración y en la economía con la finalidad de fortalecer a los Estados y Municipios, acercando las decisiones de gobierno a las comunidades y responder con eficacia a las demandas sociales.

En junio de 1984, el Ejecutivo Federal emitió el Decreto de Descentralización de la Administración Pública Federal que establece la obligación de que cada dependencia y entidad paraestatal definiera propuestas y procedimientos para desconcentrar sus actividades, con estas propuestas se integró el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, puesto en operación en enero de 1985, y que definió una estrategia de acción con distintas modalidades que se refuerzan entre sí.

El Programa propuso elevar la eficiencia en el manejo de los asuntos públicos y la capacidad de respuesta de las demandas ciudadanas con una mayor participación social y con un desarrollo más equilibrado de las regiones del país.

Las modalidades de la descentralización correspondieron a la naturaleza y alcances de las actividades del sector público, puesto que hay funciones de gobierno que deben asegurarse decisiones centralizadas, mientras que otras ganan eficiencia al ser ubicadas en los lugares donde se presta el servicio administrativo o de fomento económico.



La estrategia del programa se integró con las orientaciones siguientes:

- Las áreas de gobierno que impulsan las acciones productivas de alcance regional reorganizaron su funcionamiento para asegurar una eficiente operación descentralizada, tanto a nivel estatal y municipal, como en comunidades y unidades de producción.
- En las áreas de desarrollo social se transfirieron desde 1983 los servicios de educación básica normal y de salud a los gobiernos de los estados.
- Las áreas responsables de la ampliación y consolidación de la infraestructura regional instrumentaron medidas de descentralización y desconcentración para fortalecer la coordinación con los Estados y Municipios y responder con mayor eficacia a las demandas regionales de infraestructura.
- Las áreas de servicios gubernamentales y de fomento económico llevaron a cabo acciones de descentralización y desconcentración de funciones y facultades a sus delegaciones regionales para facilitar los trámites administrativos y apoyar a las administraciones locales en la realización de sus funciones equivalentes.

Las empresas públicas desconcentraron funciones con la finalidad de que sus unidades de producción y distribución operen automáticamente y con autonomía en las decisiones y con criterios para incrementar su eficiencia.

La descentralización se realizó en tres vertientes; la primera de ellas consistió en la redistribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno y la transferencia de programas de operación y de servicios a los gobiernos de los Estados.

La segunda comprendió la desconcentración de facultades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a sus representaciones en los Estados y Municipios.

La tercera se refiere a la reubicación de organismos, empresas o unidades administrativas integradas en el sector central de la administración pública y del personal administrativo fuera de la zona metropolitana de la ciudad de México.

## **CAPITULO TERCERO**

### **"EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD"**

#### **I. ASPECTOS GENERALES**

1. *Discurso de Chalco del 12 de mayo de 1988 sobre "El Reto Social"*
2. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Tres Acuerdos para un Programa de Gobierno".*
3. *Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como organismo de Coordinación y definición de Políticas, Estrategias y Acciones que en Ambito de la Administración Pública se emprendan Publicado en el Diario Oficial de fecha 6 de diciembre de 1988.*

#### **II. FUNDAMENTACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**

1. *Jurídica*
2. *Económica*
3. *Social*
4. *Política*

#### **III. LEGALIDAD EN LA OPERACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.**

1. *Principios Fundamentales*
  - a) *Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades.*
  - b) *Impulso a la participación social*

- c) Corresponsabilidad
- d) Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

**2. *Vertientes de Operación***

- a) Solidaridad para el bienestar social
- b) Solidaridad para la producción
- c) Solidaridad para el desarrollo regional

**3. *Orientación del Programa Nacional de Solidaridad***

- a) Areas específicas
- b) Beneficiarios del programa

**4. *Creación de la Secretaría de Desarrollo Social***

**5. *Lineamientos Generales sobre los Comités de Solidaridad***

**IV. EL PROGRAMA PERMANENTE DE ATENCION Y ORIENTACION JURIDICA A LA COMUNIDAD EN SOLIDARIDAD.**

- a) Lineamientos Generales
- b) Objetivos
- c) Integración de los bufetes de Solidaridad
- d) Funcionamiento y operación

## CAPITULO TERCERO

### EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

#### I. ASPECTOS GENERALES

México es hoy el país de la "Solidaridad". Lemas de solidaridad adornan las paredes de los pueblos, los logros de solidaridad llenan las frecuencias radiales y las estrellas de la música pop mexicana cantan el himno a la solidaridad. "Solidaridad" es la preferencia común al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) del Gobierno Mexicano, una vasta organización dedicada a fomentar la salud, la educación, la nutrición, la vivienda, el empleo, la infraestructura y otros proyectos productivos para beneficiar a los 17 millones de mexicanos que viven en la pobreza extrema. Sus críticos ven el PRONASOL como un calmante social, como un esfuerzo del gobierno por resarcir a una población a la que sus actuales políticas económicas empobrecen más. sus partidarios, por otro lado, consideran el PRONASOL como un complemento decisivo a la reestructuración económica del país y como una manera de vincular la democracia con la justicia social.

Ambos grupos coinciden en señalar al Programa como el sello político de la administración de Carlos Salinas de Gortari. Al PRONASOL se le atribuye el ayudar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) a una aplastante victoria en las elecciones intermedias de 1991.<sup>32</sup>

Aquí se presenta una de las mayores críticas al Programa ya que sus críticos argumentan que más que resolver problemas sociales, el Programa persigue el ganar votos a favor del partido del poder.

Argumentan los críticos que las inversiones de PRONASOL no están determinadas por las necesidades reales de los sectores más desprotegidos, sino en base a las zonas donde existe mayor oposición política<sup>33</sup> argumenta que antes de las elecciones estatales en Michoacán, a través del PRONASOL se invirtieron más de 17,000 millones de viejos pesos en 16 ejidos cercanos al Santuario de la Mariposa Monarca, PRONASOL, dio a los ejidatarios maquinaria, créditos y les abrió agroindustrias. Posteriormente a las elecciones estatales, se comprobó que a pesar de que cada ejido recibió más de 1,000 millones de viejos pesos en ayuda, los resultados electorales en esa zona favorecieron a la oposición.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> La Pobreza en México. Compila y de Félix Vélez. ITAM, FCE, pag. 262

<sup>33</sup> Pazos Lúta. El Final de Salinas, de Diana, México, 1993, pag. 157

<sup>34</sup> Idem, pag. 157

Esto no implica que el Programa no funcione, por el contrario, hay muchas obras que el gobierno ha realizado conjuntamente con los habitantes de diversas zonas que sí han funcionado, el problema en realidad es precisamente entre esa gente humilde quienes aún un respondiendo al trabajo para las obras manifiestan su descontento al pensar que a esa Solidaridad se le dé un matiz político o se busque el comprometer a los beneficiados a la participación de eventos de claras tendencias partidistas.

El compromiso debía ser pues por parte del gobierno, tratar de lograr esa impresión en los beneficiarios del Programa de que las obras y los beneficios así como el dinero del Programa Nacional de Solidaridad, no significa ni busca ningún compromiso partidista.

Pero adentrémonos ya en el surgimiento de este Programa, para poder justificar su injerencia en la vida nacional; para esto es necesario mencionar que el concepto de solidaridad se popularizó cuando en Polonia un grupo de obreros inició una lucha para que el gobierno socialista de ese país le reconociera el derecho a formar un sindicato, llamado Solidaridad.<sup>35</sup>

Después de varios años de manifestaciones, huelgas y largas protestas, el gobierno de Polonia se vio en la necesidad de reconocer la existencia de sindicatos.

Este hecho impactó a la opinión pública de occidente, pues quedó claro que en los países socialistas, los obreros tenían menos derechos que en los capitalistas y en los subdesarrollados.

Para muchos analistas fue la lucha de los obreros polacos para que les reconocieran personalidad jurídica a los sindicatos y la denuncia que ellos hicieron de la falta de derechos políticos y la carencia económica en ese país, lo que desencadenara la caída del socialismo real en Europa Oriental.

Atrás de este fenómeno estuvo como principal apoyo moral el Papa Juan Pablo II, polaco quien aconsejó y orientó al líder de ese sindicato Lech Walesa.<sup>36</sup>

Fue precisamente el principio de Solidaridad que defiende la doctrina social cristiana, la principal bandera del movimiento liberal en Europa Oriental.

---

<sup>35</sup> Pazos Luis, cit. pag. 185

<sup>36</sup> Idem pag. 186

El Papa en su reciente encíclica Centésimus Anus, así lo señala:

"No se puede olvidar que la crisis, fundamental de los sistemas, que pretender ser expresión del gobierno y, lo que es más de dictadura del proletariado, da comienzo con las grandes revueltas habidas en Polonia en nombre de la solidaridad. Son las muchedumbres de los trabajadores las que desautorizan la ideología, que pretende ser su voz; son ellas las que encuentran y descubren de nuevo expresiones y principios de la doctrina social de la Iglesia, partiendo de la experiencia, vivida y difícil del trabajo y la opresión".

Esto nos lleva a la idea de luchar porque en México no se desperdicie el concepto de solidaridad, pues éste como es antagónico a la lucha de clases, tampoco significa subsidios, populismo ni demagogia, sino cooperación, ayuda y reconocimiento de la dignidad de seres humanos a todos en un ambiente de libertad.<sup>37</sup>

Dentro del proceso de modernización nacional y de reforma del Estado, el Programa Nacional de Solidaridad responde a una concepción integral, al del desarrollo, que comprende el establecimiento de un piso social básico entendido como el conjunto de bienes y servicios mismos a los que debe tener acceso la población para satisfacer sus necesidades elementales.

Así la construcción de este piso social constituye un objetivo medular del proceso de modernización nacional y planea una nueva concepción del desarrollo social.

A través de la reforma del Estado se han modificado las estrategias para el desarrollo nacional, incorporando a la acción estatal la participación activa de la sociedad, sobre la base de su vocación solidaria del conocimiento de su problemática. Son dos los preámbulos de este Programa: El Discurso de Chalco del 12 de mayo de 1988, sobre "El Reto Social", pronunciado por el Licenciado Carlos Salinas de Gortari, candidato a la Presidencia de la República y el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Específicamente el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, plantea un cambio estructural que contempla la revisión de la intervención del Estado en la economía, el control estricto del gasto público, la reorientación del aparato productivo, la reestructuración del sistema financiero, y la redefinición de la política social para elevar los niveles de bienestar de la población, particularmente de los grupos y comunidades más deprimidos.

En este sentido, la política social del Estado se articula con la participación activa de la sociedad y con el proceso integral de reforma y modernización a través de las estrategias, que tienen como propósito el acceso de los grupos más

---

<sup>37</sup> Idem, pag. 187

deprimidos de la población al conjunto de bienes y servicios que constituyen el piso social básico, con criterios productivos.

El Programa Nacional de Solidaridad, opera en el marco de convergencia de las acciones federales, estatales y municipales, desde sus respectivos ámbitos de competencia, en concordancia con la participación comunitaria y democrática, respetando los ámbitos de acción y respondiendo a las particularidades de cada región. En este sentido descentraliza acciones y recursos en los Gobiernos Estatal y Municipal, así como en las comunidades a las que se dirige, lo que se traduce en mayor eficiencia y transparencia en la aplicación de los recursos.

### **1. Discurso de Chalco del 13 de Mayo de 1988 sobre "El Reto Social".**

El Licenciado Carlos Salinas de Gortari como candidato del partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, se reunió en Chalco, Estado de México el 13 de Mayo de 1988, en el auditorio de los trabajadores de Olimpia Mexicana a hablar sobre el tema del "Reto social".

El reto social implicaba un reto de la justicia y Chalco por ser un lugar de tradición de lucha popular fue el sitio indicado para ello; buscando combatir los graves problemas que allí existían, ya que precisamente fue Chalco donde en 1869 se presentó una de las primeras rebeliones de campesinos que reclamaban tierras.

Chalco es contraparte a su enorme dinámica demográfica, presentaba una gran escasez de servicios: educación, salud, vivienda, agua, infraestructura, y como secuela la falta de seguridad y un marcado pandillerismo. Así, pues, en Chalco, se estableció el compromiso de enfrentar el "Reto de la Justicia"<sup>38</sup>

En el Estado de México se asentó el despliegue industrial de los años cuarenta. Es el reflejo de los grandes avances del país y sus lacerantes miserias; pobreza, desnutrición, insalubridad, ignorancia, desesperanza y marginación.

En esta reunión se busco precisamente establecer el compromiso para erradicar la pobreza y demás problemas.

"El reto de la justicia para los mexicanos es sostener sin ambigüedades, permanentemente un ataque frontal a la pobreza; garantizar las seguridades personales, familiares e institucionales en la vida diaria de todos nosotros, enfrentar racionalmente el compromiso con el bienestar del pueblo y dar lugar con todo ello a la nueva cultura de Solidaridad y participación que nos haga fuertes entre nosotros y ante las naciones del mundo".<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Salinas de Gortari, Carlos. "El Reto social", Edif. Diana, México, 1990.

<sup>39</sup> idem

La justicia que garantiza la Constitución del 17 da prioridad esencial a nuestras libertades de creencia y de expresión, de tránsito, de profesión e industria; pero exige también la responsabilidad de exigir el respeto de las igualdades y libertades en todos los demás.

"Las disparidades en el acceso al conocimiento, a las fuentes de empleo, a las condiciones materiales dignas, constituyen una lacerante ofensa a nuestra vocación igualitaria y al respeto que nosotros mismos nos debemos.

Nuestro sentido constitucional de la justicia incorpora por eso un compromiso; que la distribución de la riqueza socialmente productiva, mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos, a las clases populares, a los indígenas, a los campesinos, a los trabajadores, a las mujeres y a los jóvenes".<sup>40</sup>

Aparece en este discurso el concepto de solidaridad y una urgente necesidad: la consecución de la justicia social, legado de nuestro constitucionalismo social.

El resultado histórico de esa experiencia social quedó plasmado en nuestra Constitución de 1917; su naturaleza está plasmada en los Artículos 25, 26, 27, 27; el 3 en materia de educación; el 4 en relación a la salud y la vivienda y el 123 respecto de los derechos inalienables de los trabajadores. De esta manera se presentó en este discurso la gran propuesta, el logro de hacer efectivos esos derechos constitucionales a través de la incorporación de un nuevo programa: el programa Nacional de Solidaridad, sustentado en cuatro ámbitos fundamentales:

- **Modernización Educativa:** Supone llevar a cabo un esfuerzo nacional extraordinario; combatir el analfabetismo, capacitar a los trabajadores, proporcionar educación básica a los mexicanos, reforzar el estudio de nuestro idioma, el civismo, las matemáticas, historia, geografía, para ello en materia educativa se proporcionaría a maestros el apoyo didáctico y las condiciones materiales para una vida digna. Generar oportunidades de realización personal, actualizando al magisterio, elevando el porcentaje de gasto educativo respecto al producto interno bruto, creando un programa de becas y apoyo económico para hijos de obreros y campesinos; en resumen, elevar la calidad de la enseñanza.
- **Restauración de la Red de Servicios Básicos:** Es decir, fortalecer la red de servicios que presta el Estado: particularmente en materia de abasto, salud, vivienda y agua potable.

En lo que respecta a la alimentación el Programa garantiza la oferta, evitando el alza excesiva de los precios para fortalecer el consumo de los grupos de menores ingresos y elevar el poder nutritivo. Elevar la calidad y cantidad de la comida a través de una explotación adecuada del potencial

<sup>40</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op cit., pag. 20



productivo del campo, aumentando la generación de empleos e ingresos para asegurar un nivel adecuado de nutrición y evitar el padecimiento de hambre.

En materia de abasto, se evitaría la política de subsidios y en caso de existir sería de una manera diferenciada, es decir se elevarían los subsidios diferenciados, el poder de compra en los productos de mayor consumo y fortaleciendo las campañas de orientación nutricional evitando el estímulo al consumo de productos de bajo nivel nutricional y alto costo.

En materia de salud la descentralización de los servicios y elevación de la eficiencia y cumplimiento de su cobertura contribuirían al logro del derecho a la salud, el cual se contempla en la Constitución, esto para propiciar que todos los mexicanos reciban los servicios médicos básicos que demanden y no sólo los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), o de los Trabajadores al Servicio del Estado atendidos por el Instituto del Seguro Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Pugnar por una modernización de la infraestructura básica médica y que pensionados y jubilados tengan derecho a la cobertura prioritaria que su condición exige.

En materia de vivienda se integraría un nuevo programa para hacer efectivo el derecho constitucional a ella. A través de una revisión de los métodos de financiamiento, evitando caer en posiciones inalcanzables como las de atender demandas en lo individual, sino organizar a la comunidad para otorgar vivienda en colonias populares a través del crédito a la palabra y la organización de consensos vecinales y la vivienda por reposición.

Enfrentaría este Programa otro grave problema, la disponibilidad y uso del agua, buscando así en el caso de otorgar subsidios que éstos sean manejados con transparencia. Revisando la tecnología para asegurar la eficiencia de su aplicación en infraestructura doméstica, industrial o el medio rural.

Aparecería también el impulso a la política ecológica para lograr una elevación de la calidad del medio ambiente atendiendo la contaminación del aire; el freno a la destrucción de los recursos forestales y el impulso de nuevos plantíos.

En este mismo punto se prevé la necesidad de atender a las comunidades indígenas, víctimas de padecimiento, humillaciones y portadores de grandes e innumerables demandas y reclamos. Se atendería la

preservación de sus costumbres y tradiciones, es decir, que el ritmo de modernización del país no acabe con esos pueblos ya que son patrimonio del pueblo mexicano.

- **Mejoramiento de la Vida Urbana:** Sería imposible dejar pasar por alto esta situación y para ello el programa propone la planificación integral de las zonas metropolitanas conurbadas: Primeramente, se buscaría erradicar la miseria del campo, ya que ésta es la causa principal de migración de campesinos a las grandes urbes, por buscar mejores condiciones de vida, en respuesta se propondría darle una vida digna al campo, cubriendo esto entonces podría atenderse la falta de servicios que exhibe la marginalidad urbana.

La política de industrialización sería una alternativa eficaz, instalaría industrias que no dependieran únicamente del consumo urbano; es decir reordenar territorialmente al país a través de la instalación de mercados de insumos, comunicaciones, transportes, etc.

Aquí la descentralización y el fortalecimiento del Pacto Federal, propiciarían e incrementarían la participación estatal y municipal en conjunto con la comunidad para lograr un avance más rápido en el desarrollo regional del país.

- **Fortalecimiento de la Seguridad Social:** El reto de la justicia exige la garantía de seguridad ciudadana, personal, familiar y colectiva.

Para esto, el Programa propone un fortalecimiento del Poder Judicial, para impulsar un cambio en la administración de justicia, una justicia que remediara el ultraje amparando las libertades individuales y protegiendo los derechos colectivos.

Para esto se promovería una eficaz coordinación entre los cuerpos de policía y seguridad en la República, es decir impulsar la integración de los agentes de seguridad con la comunidad para propiciar una vigilancia permanente y colectiva.

En el orden jurídico debían de elevarse las penas para delitos graves y perseguir eficaz y oportunamente las denuncias ciudadanas a través del fortalecimiento de los órganos de coerción para detener la acción criminal.

Estas son las propuestas que se acordaron en el discurso, propuestas que más tarde se plasmarían en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Así, para concluir, transcribo textualmente algunas de las palabras más trascendentales del discurso:

*"El reto de la justicia será eficazmente portado cuando veamos disminuir las diferencias en la distribución de la riqueza, no quitándole arbitrariamente a uno para darle a otros sino produciendo mejor y repartiendo cargas y beneficios.....  
no propongo el Estado paternalista de bienestar corporativo, pues nulifica la organización y la participación ciudadana. Las soluciones a los problemas de hoy no se realizan con las fórmulas corporativas de ayer, sino, con la promoción de la democracia participativa que exige y que ya practica la comunidad.....  
el reto de la justicia implica hacer realidad el espíritu igualitario de las leyes con un estado protector de los desiguales.....  
El reto de la justicia nos exige reconquistar el sentido primario de orgullo de ser y pertenecer a México.....este espíritu que no se amedrentó ante 300 años de dominación del poder colonial, ni flaqueó ante las invasiones extranjeras ni desistió ante 30 años de dictadura; es el espíritu que nos reclama el país en nuestra hora.....  
Desterremos de una vez por todas el desánimo, la desconfianza, la recriminación y la denigración mutua.....  
Podemos hacerlo, lo hemos hecho antes.....  
México ha de cumplir el proyecto histórico de la Nación en el orgullo de sumarse a la respuesta común, porque es la de cada uno de nosotros. Lo haremos porque es y será por nuestros hijos, porque es por México.<sup>41</sup>*

Este discurso propuso un cambio, pero más que nada fincó el antecedente más importante del Programa Nacional de Solidaridad, sin embargo, los compromisos establecidos no han sido fielmente cumplidos. Por ello se ha venido presentando un enorme descontento, el Programa es bueno pero debe ser cumplido y para ello tal vez seis años no fueron suficientes; tal vez con su permanencia y mayor participación de la comunidad, principalmente en la verificación del destino de los fondos del Programa las promesas pudieran ser realmente hechos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 es el eje rector de la política de gobierno mediante el cual se instrumentan las acciones para el desarrollo integral del país. Este instrumento implementado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, pretende avanzar hacia el logro de cuatro objetivos básicos: defender la soberanía y preservar los intereses de México; ampliar la vida democrática de nuestro país para recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios y establecer los mecanismos para organizar de tal manera la participación de todos los sectores en la planeación del desarrollo nacional.

<sup>41</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op cit, pags. 87-90

El Plan Nacional de Desarrollo se constituye por tres acuerdos nacionales que a continuación se describen.

**2. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994: Tres Acuerdos para un Programa de Gobierno:**

- ***El Acuerdo Nacional para la ampliación de la vida Democrática***, el cual propone cuatro líneas estratégicas para la preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional:
  - a) La modernización del ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes;
  - b) La responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas y la autonomía de los ámbitos de gobierno;
  - c) El perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política
  - d) El impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo.
  
- ***El Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica***, el cual enfatiza las necesidades para alcanzar gradualmente una tasa elevada de crecimiento en la producción y consolidar el abatimiento de la inflación, como condiciones indispensables para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida, hacia una más justa distribución de la riqueza.
  
- ***El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo***, propone el potencial productivo del país para la elevación del nivel de vida a través de la creación de empleos bien remunerados, atención a las demandas de bienestar social, protección del medio ambiente, y erradicación de la pobreza extrema. en este contexto, uno de los objetivos centrales de la política de la presente administración es la recuperación del bienestar social.

Los tres acuerdos arriba mencionados y del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se engloban en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y constituyen el conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno, con los individuos y organizaciones de la sociedad.

El propósito fundamental de este sistema de planeación política es encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales.

Estos acuerdos son pilares que dan consistencia y cuerpo al Plan Nacional de Desarrollo y a la ejecución de las acciones de gobierno para resolver los problemas nacionales.

Concretamente, para proseguir con nuestro tema señalaremos que el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1994, nos refiere en su acuerdo sexto denominado "Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida" a varios puntos de importancia como lo son la materia de:

- Creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores.
- Atención de las demandas prioritarias del bienestar social.
- Procuración e impartición de justicia.
- Educación
- Salud, asistencia y seguridad social
- Alimentación y abasto
- Población, desarrollo regional y urbano
- Vivienda y suministro de servicios urbanos
- Cultura y arte
- Deporte y juventud
- Mejoramiento de las condiciones de vida en la ciudad de México
- Protección al medio ambiente
- Marco legal
- Aprovechamiento de la ciencia y la tecnología
- Participación social
- Cooperación internacional
- Erradicación de la pobreza extrema, entre otros

Dentro del ámbito que se aborda en el tema de la "Erradicación de la Pobreza Extrema", se habla en específico del "Programa Nacional de solidaridad" para ello el Plan Nacional de Desarrollo define al Programa de la siguiente manera:

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales.

Se conformarán con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen,

para impulsar su incorporación plena y en menores condiciones a los beneficios del progreso".<sup>42</sup>

La pobreza casi siempre se retroalimenta, por ello, se requiere de un impulso decidido de cambio, que abra oportunidades, y aliente los esfuerzos que ya realizan quienes menos tienen. Este impulso debe venir del Estado y de la sociedad. Para el primero, esto constituye una obligación; para la segunda, una deuda compartida que apela a nuestro más alto espíritu de solidaridad y sentido de justicia. Se reconoce la imposibilidad de acabar en un periodo de gobierno con el desequilibrio social. Pero sí se dieron pasos firmes para incidir en las causas reales de la pobreza.

El universo al que se orienta PRONASOL está conformado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y por los grupos populares urbanos que más resienten los problemas de las grandes aglomeraciones y se encuentran marginados a los beneficios de éstas. Las áreas a las que se destinó particular atención son: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de recursos naturales; todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

Así que el programa propone el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos y financieros mediante la acción coordinada de las tres instancias de gobierno, propiciando primariamente la coordinación con los municipios.

**3. "Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de solidaridad como Organismo de Coordinación y Definiciones de Políticas, Estrategias y Acciones que en el ámbito de la Administración Pública se Emprendan Publicado en el Diario Oficial de la Federación de Fecha 6 de Diciembre de 1988".**

En el ejercicio de la facultad contenida en el Artículo 89 Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y considerando el compromiso constitucional del Estado Mexicano en el bienestar del pueblo, el presidente Carlos Salinas de Gortari crea por acuerdo publicado en el D.D.F. de fecha 6 de diciembre de 1988, la comisión del Programa Nacional de Solidaridad.

Con el objeto de enfrentar con eficacia los problemas de acceso a mejores niveles de salud, educación, alimentación, vivienda y empleo por parte de los sectores sociales más desprotegidos, se establecen políticas y lineamientos para dar cumplimiento a ese objeto, dando lugar a la creación de dicho Organismo.

---

<sup>42</sup> Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, pag. 127

El Acuerdo nos señala en su articulado el funcionamiento e integración de dicha Comisión, que a continuación se detalla.

Se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de definición y coordinación de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendan, para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda y proyectos productivos.

La Comisión será presidida por el titular del Ejecutivo Federal y se integrará de manera permanente por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Pesca; el Jefe del Departamento del distrito Federal y los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro social, Compañía de Subsistencias Populares, Instituto Nacional Indigenista; Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías; FIDEPAL, S. de R.L. de I.P. y C.V.; Comisión Nacional de Zonas Áridas y la forestal, F.C.L. y podrán asistir otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuando se estime necesaria su intervención.

En el marco del sistema Nacional de Planeación Democrática la Comisión promoverá conjuntamente con los Gobiernos de los Estados, las instancias de carácter local y municipal que en sus respectivos ámbitos se encarguen de llevar a cabo las acciones desviadas de los acuerdos de la Comisión. La Comisión contará con un Consejo Consultivo formado con representantes de las dependencias y entidades integrantes de la misma; de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales vinculadas con el objeto y funciones de la propia Comisión.

Entre otras funciones, la Comisión establece los criterios y lineamientos para la integración de los programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y de la población de las zonas áridas y urbanas en materia de educación, salud, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos; y de programas anuales que especifiquen las acciones obligatorias de las entidades federativas y de inducción y concertación con la representación de los sectores social y privado o con los particulares interesados.

Igualmente define y acuerda estrategias públicas y acciones en los campos de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos; establece los mecanismos de coordinación de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública en las citadas materias; establecer conjuntamente con los gobiernos de las entidades federativas los procedimientos

de participación, comunicación y consulta para coordinar las políticas y acciones referentes a programas especiales; evaluar periódicamente en el marco del sistema Nacional de Planeación Democrática los resultados de las acciones orientadas al cumplimiento de programas especiales; así como la definición de políticas que normen la participación del país en reuniones y convenios internacionales relacionados con las materias objeto del programa.

La comisión contará con un coordinador general que será designado por el titular del Ejecutivo Federal y funcionará en base a sus reglamento interno, sesionado con la periodicidad que determina el Ejecutivo Federal.

La creación de la comisión del Programa Nacional de Solidaridad, cumple con la necesidad de crear organismos ágiles que aseguren el cumplimiento de los objetivos perseguidos por el Programa y permitan unificar e integrar las acciones que ejecutan las dependencias y entidades de la administración pública federal que por razón de sus atribuciones u objeto atiendan dichas necesidades a fin de que se continúe en el desarrollo del programa de abatimiento a la pobreza de las zonas indígenas de la población y de las zonas áridas y urbanas abriéndose espacios de concertación para el fortalecimiento de la participación social en la definición y ejecución de las acciones y programas de gobierno.

## **II. FUNDAMENTACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**

### **1. JURIDICA**

Empezaremos por recordar que el primero de diciembre de 1988, el Presidente de la República definió al Programa Nacional de Solidaridad, como una parte fundamental de la política para el mejoramiento del nivel de vida de la población. El seis de diciembre de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo que crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.

Esta Comisión es el órgano de coordinación de las políticas, estrategias y acciones comprendidas en el ámbito de la administración pública, con el objeto de combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos de la población en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo, servicios básicos y proyectos productivos.

La Comisión está presidida por el titular del Ejecutivo Federal, y participan en ella de manera permanente, los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, comercio y fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Desarrollo Social; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y de Pesca, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Directores Generales



del Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional Indigenista, Fondo Nacional para el Desarrollo de Artesanías y la Comisión Nacional de Zonas Áridas.

Para el desempeño de sus funciones, la Comisión tiene un coordinador general, designado por el Ejecutivo. La Coordinación General participa en el establecimiento de las bases para las firmas de los Convenios Unicos de Desarrollo que el Presidente de la República suscribe anualmente con cada uno de los gobernadores de los Estados para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión.

En estos Convenios se define el aparato específico para Solidaridad, con el objeto de que los Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados y Municipios, se reúnan con las autoridades de los tres niveles de Gobierno para definir, controlar y elevar los proyectos productivos y sociales en que participan las comunidades mediante Comités de Solidaridad.

Mencionábamos en el capítulo correspondiente a las vertientes de la planeación, que el Convenio Unico de Desarrollo nace como producto de la vertiente de coordinación para ser el instrumento de la Federación y de los Estados para convenir prioridades y programas de interés común. Es el conducto por el cual se apoya la descentralización de diferentes funciones a las entidades y municipios. Desde su origen el Convenio Unico de Desarrollo (CUD), ha sido el medio para fortalecer la capacidad de decisión y acción en estos dos niveles de gobierno. En este mismo sentido, para el Programa Nacional de Solidaridad el CUD constituye el elemento fundamental para la definición y ejecución de obras y proyectos que comprende.

De acuerdo a lo establecido en este convenio, es competencia de los Estados y los Municipios recoger la demanda social y dar forma a los programas planteados para su ejecución corresponde a Solidaridad fijar las políticas y estrategias; y a cada entidad federativa compete la responsabilidad de seleccionar y jerarquizar las obras sociales y los proyectos productivos a los que se destinarán los recursos del ramo XXIX actualmente denominado: "Solidaridad y Desarrollo Regional".

La forma descentralizada con que opera Solidaridad da lugar al funcionamiento de diversos mecanismos de control y seguimiento del gasto público; para su consecución participan, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación conjuntamente con las Contralorías estatales para realizar la vigilancia de los procesos de asignación de obras y del ejercicio presupuestal, de acuerdo con lo que establece el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, se integra un informe trimestral que se entrega en los términos definidos por la ley a la H. Cámara de Diputados. También se formula la Cuenta de la Hacienda Pública Federal en la que se expresan los resultados del ejercicio

presupuestal y se hace llegar a la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo.

## 2. ECONOMICA

La fundamentación económica del Programa Nacional de Solidaridad, se finca en dos presupuestos de la reforma del Estado. En primer lugar se busca una reorientación del gasto público para que las políticas sociales puedan incorporarse productivamente a los sectores sociales que, por la crisis económica y por el reajuste macroeconómico de la política gubernamental se encuentran al margen del desarrollo de la nación. En segundo lugar, y no por ello menos importante, se trata de alcanzar una redistribución de la riqueza en un país que se sitúa entre los que padecen una mayor concentración del ingreso.

La crisis que vivió México en la década de los ochentas estuvo inmersa en una situación desfavorable e inestable para nuestra economía, lo que provocó la reducción del ingreso real y un acelerado deterioro de las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de la población.

Desde 1982 las decisiones de política económica en materia de gasto público, inversión, subsidios, precios y tarifas del sector público, salarios, tasas de interés, tipo de cambio y pago de la deuda externa provocaron en términos generales la contracción de la actividad económica.

El rezago, en la satisfacción de servicios básicos y de alimentación se incrementó a tasas mayores que las del crecimiento poblacional. Según datos del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, de 1982 a 1989 se estimaba que ésta generaba alrededor de 30% del Producto Interno Bruto.

A nivel macroeconómico durante el período 1982-1988, el crecimiento promedio fue mínimo, aumentó sensiblemente el desempleo abierto, la inflación llegó a niveles sin precedentes, la distribución del ingreso tuvo una evolución regresiva y la transferencia de recursos por el pago de servicios de la deuda externa significó en promedio anual el 6% del producto interno bruto.

Por otra parte, el 20% de las familias, las más pobres, recibían menos del 4% del ingreso y por el contrario, el 10% del sector más rico de la población obtenía más del 40%. Aproximadamente la mitad de la población vivía en condiciones de marginalidad y no cubría los mínimos de bienestar. Es decir, que más del 10% de nuestros compatriotas vivían en condiciones de extrema pobreza.<sup>43</sup>

En este sentido la política del gasto y su reflejo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, consideró como prioridad a partir de 1989, atender el desarrollo

<sup>43</sup> Reyes Heróles, Jesús. La Estrategia Redistributiva. Revista NEXOS No. 151, Julio, 1990, pag. 36.

social. Debe señalarse que estos recursos corresponden a una sola parte de la inversión total dirigida a combatir la pobreza y erradicar sus manifestaciones externas, ya que el presupuesto federal y estatal contemplado en los Convenios Unicos de Desarrollo sumados a los recursos propios de los municipios y a las aportaciones en mano de obra, dinero o especie de los beneficiarios, alcanzan una masa de inversión considerable que potencia sus resultados.

"No se exagera al afirmar que el principal reto de la modernización en México, es instrumentar una eficaz estrategia redistributiva. Debe señalarse que de la manera como se decida lograrlo definirá la reforma del Estado. el afán por la justicia y la equidad, arraigado en el origen de la Revolución mexicana, sigue siendo el anhelo social cuyo incumplimiento es más trágico. Para hablar de reforma del Estado, es fundamental hablar de congruencia y equilibrio. La estrategia redistributiva es piedra angular de la modernización y la reforma del Estado".<sup>44</sup>

Las dificultades para formular e instrumentar una eficaz estrategia redistributiva no son exclusivas de México, pocos sistemas han encontrado como redistribuir, y al mismo tiempo, mantener un crecimiento económico a ritmo suficiente. quizá ese sea un fenómeno constante, que explique el surgimiento y decaimiento de diversos regímenes y esquemas de organización política.

En relación a otros sistemas que también han planteado explícitamente propósitos redistributivos, Jesús Reyes Heróles plantea que para lograr una política que ponga énfasis en esta materia, es necesario que cumpla con los siguientes objetivos.

Que reconozca que la consolidación es la estabilidad macroeconómica y la recuperación del crecimiento es un requisito indispensable pero no suficiente para lograr la redistribución. Es esencial lograr que la estabilización total permita una disminución de las tasas de interés y que la recuperación del crecimiento vuelva a impulsar la expansión del empleo y de la masa salarial.

Que principia por establecer una política integral de ingresos, compuesta por el conjunta de objetivos, políticas y disposiciones que permitan globalizar la estrategia distributiva y establecer congruencia entre metas e instrumentos específicos. dicha política debe contener todos los aspectos que intervienen en la determinación de la posición económica relativa a los distintos grupos o sectores económicos. Por tanto, debe incluir, por ejemplo, consideraciones sobre los condicionantes del ingreso de las familias agrícolas (precios de garantía y comercialización de los granos básicos), subsidios y transferencias; la determinación de precios relativos mediante controles de precios; impuestos, cuotas y de manera fundamental sueldos, salarios y pensiones. La política de

---

<sup>44</sup> Idem, pag. 37

Ingresos también debe considerar otros aspectos económicos que inciden sobre los ingresos relativos como el ritmo de generación de empleos.

Que reconozca que el gasto público es el instrumento redistributivo de mayor potencialidad con que cuenta el Estado. Deben tenerse claros aquellos rubros del gasto que tienen un efecto inmediato sobre el bienestar, por redistribuir consumo de aquellos que tienen en efectos directos aunque con frecuencia no inmediatos, sobre la distribución del ingreso. La estrategia debe aceptar la redistribución del bienestar en una primera etapa que luego lleve a la del ingreso.

Que arranque de una lucha por examinar la pobreza extrema. Esta lucha debe procurar en el corto plazo mejorar el bienestar de la población más necesitada (aumento de consumo, acceso a servicio público, etc.) y, en el mediano plazo aumentar su ingreso. La política del gasto puede ser uno de los elementos más importantes para combatir la pobreza extrema, que se encuentra relativamente concentrada en el territorio nacional.<sup>45</sup>

Podemos establecer como una síntesis que el Programa Nacional de Solidaridad, tiene como finalidad la construcción de un piso social básico, contenido como el conjunto de bienes y servicios mínimos a lo que debe tener acceso la población para satisfacer sus necesidades elementales. Este piso social es el objetivo medular del proceso de modernización nacional y de redistribución de la riqueza que plantea en el marco de la reforma del Estado una nueva concepción del desarrollo social.

### 3. SOCIAL

Como se ha comentado anteriormente, la crisis económica de los años ochentas detuvo el crecimiento económico del país afectando de manera directa a los sectores más desprotegidos, ya que los rezagos existentes a lo largo de la historia mexicana se profundizaron cuando el Estado no pudo responder a las necesidades inmediatas de una población cada vez más demandante. A principio de la presente década, el 29% de los mexicanos carecían de servicio de agua potable, 50% no contaban con drenaje, 45% de las calles se encontraban sin pavimentar, 35% carecían de alumbrado público y 6 millones de familias no contaban con una vivienda digna.<sup>46</sup>

Ante esta situación se sumó el ajuste macroeconómico emprendido por el Gobierno de la República a través de los pactos para lograr la estabilidad, lo cual frenó como primer medida el aumento a la masa salarial a las prestaciones sociales.

<sup>45</sup> Reyes Heróles, Jesús, Op cit, pag. 40

<sup>46</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Combate a la Pobreza Extrema. EL NACIONAL, México, 1991.

En 1967 el salario como primer eslabón de la economía de mercado fue casi congelado para permitir a los sectores industrial y de servicios alcanzar la recuperación, racionalizando sus recursos para aplicarlos directamente al financiamiento de su crecimiento.

La modernización emprendida comenzó a dejar completamente fuera de desarrollo a los sectores tradicionalmente deprimidos. Ni el Estado, ni los intereses del capitalismo daban respuesta al desarrollo integral del país. Bajo el modelo prevaleciente, en ese momento, el 10% de la población más pobre tardaría 64 años para alcanzar los niveles mínimos de bienestar.<sup>47</sup>

Hasta 1989 vivían en nuestro país 41 millones de personas que no satisfacían sus necesidades mínimas esenciales. De este total, 17 millones se encontraban en condiciones de pobreza extrema. Estos mexicanos en su mayor parte eran habitantes del campo, zonas áridas, semiáridas y de comunidades indígenas. Las condiciones precarias de vida alcanzaban para cubrir apenas el 60% de los bienes y servicios indispensables, debido a que sus ingresos no respondían a las necesidades elementales del núcleo familiar.

Aún en la actualidad en estas familias compuestas por cinco o más personas, se da el analfabetismo o cuando más los primeros años de primaria; padecen enfermedades que no sufre el resto de la población, la mortandad infantil es mayor que en otras regiones del país, sus viviendas son insuficientes en tamaño y en general carecen de los servicios de energía eléctrica, agua potable y drenaje; su alimentación es insuficiente en calidad y cantidad, por lo que la desnutrición es un fenómeno constante.

La falta de higiene sumada a la desnutrición mencionada y a un medio ambiente insalubre, aumentan de manera sensible los riesgos de salud y dificultan las posibilidades de desarrollo.

En México el proyecto neoliberal demostró en el corto tiempo grandes diferencias, así como deficiencias; por lo que fue necesario fortalecer las estrategias de modernización con una política social definida, esa política social obligó a reorientar los recursos estatales de manera racional para atender aquellas regiones específicas que requerían una urgente inversión del gasto público. en efecto a principios de la presente administración era necesario consolidar un piso social básico que asegurara el desarrollo integral de la nación y sobre todo que atendiera de manera inmediata los rezagos existentes.

Paralelamente a esta situación en las colonias populares y en el sector rural marginado, se comenzó a generar un proceso de organización al margen del Estado que en lo fundamental se manifestaron como alternativas de gestión y administración de servicios básicos de abasto y de producción. De esta manera

---

<sup>47</sup> Idem.

la sociedad civil manifestó sus respuesta inmediata al cambio del desarrollo planteado por el gobierno.

En los años ochenta se modificaron también las condiciones organizativas de los sectores con mayores ingresos, lo anterior se demuestra con el incremento en el número de asociaciones de colonos en zonas residenciales.

En este contexto, el Estado Mexicano se vio obligado a la realización de acciones estratégicas que, por una parte, reorientarían el gasto social para impactar específicamente en la elevación de los niveles de bienestar social, y por la otra, responderían ágilmente a las organizaciones sociales emergentes y retomarían sus formas de trabajo para implementarlas en las localidades atendidas.

Es así como se concibe el Programa Nacional de Solidaridad que, con recursos del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios incorpora a los beneficiarios para que de manera corresponsable se financien las obras y acciones específicas para atender las demandas de las poblaciones marginadas a través de una organización horizontal que integra de manera real el trabajo y los recursos comunitarios.

#### 4. POLITICA

La sociedad mexicana en los años ochenta presenció la pérdida del dinamismo del papel gestor social que mantenía históricamente el Partido Revolucionario Institucional. Esta organización mantenía una vasta base social mediante agrupaciones corporativas y regionales con quienes establecía una comunicación fluida y que permitía la concertación y negociación con cada sector.

Durante la crisis mencionados sobre todo durante la firma del Pacto de Solidaridad Económica, jugó un papel preponderante la presión del movimiento obrero organizado, representado por el Congreso del Trabajo y por la CTM. Los sindicatos y la clase obrera se debatieron en la dualidad del apoyo estatal y su compromiso histórico que nunca había aparecido tan borroso y con tan escasas posibilidades de realización.<sup>48</sup>

De hecho, el haber establecido la gobernabilidad entre ese partido durante la crisis económica, generó el desgaste de las estructuras corporativas del Revolucionario Institucional. El costo fue alto dando por resultado la falta de representatividad y la merma en su capacidad gestora de las demandas ciudadanas.

---

<sup>48</sup> Martínez Assad, Carlos y Madrazo, Jorge. El Ejecutivo y los Grupos de Presión. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1988.

Prueba de la inteligencia de nuestro sistema político fue la concentración entre el Estado y las organizaciones políticas para limitar los efectos de la crisis sobre la población trabajadora. De esta forma el Estado fue proponiendo programas de reubicación de los trabajadores despedidos, el control de precios de algunos de los productos de primera necesidad; la creación de empleos en algunos rubros como las obras públicas facilitó la creación de tiendas de consumo popular en barrios obreros y abrió créditos para la pequeña y mediana industria ya saturada.

en ese contexto, al principio de la presente administración (1988-1994) el Estado tuvo que reforzar su liderazgo sobre la sociedad civil, restaurando la confianza y la credibilidad para mantener su fuerza. Los diferentes procesos de organización provocaron que el escenario político, social y económico se volviera más complejo.

Así, el Programa Nacional de Solidaridad fue una respuesta inteligente políticamente, ya que se propuso lograr la confianza ciudadana con respecto al gobierno, por una parte, y por la otra, la participación de los beneficiarios en un ámbito que va mucho más allá de la obra o acción realizada. Solidaridad ha materializado la participación democrática del quehacer cotidiano, ya que la democracia ha pasado a ser un acto que se realiza cada tres años para elegir autoridades a una conciencia en la toma de decisiones por parte de la población.

El Estado Mexicano no puede concebirse hegemónicamente y menos en forma unilateral, lo cual significa que la posición del Ejecutivo puede diferenciarse de otras instancias del Estado. Solidaridad ha obligado al aparato gubernamental para que norme sus acciones tomando en cuenta las opiniones y planteamientos que emanan de la sociedad, de este conglomerado heterogéneo compuesto por ciudadanos, sindicatos, partidos políticos, asociaciones, instituciones, etc.; a través de órganos específicos para la expresión y toma de decisiones.

Es preciso comprobar que a partir del Programa, las relaciones que se dan entre la sociedad política y la sociedad civil, se están equilibrando. Paralelamente a este fenómeno, el Ejecutivo Federal ha robustecido su figura siendo el principal actor del proceso.

### **III. LEGALIDAD EN LA OPERACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.**

#### **1. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES**

Hablar de legalidad implica el hecho de que el Programa Nacional de Solidaridad opere dentro de un marco acorde al ordenamiento jurídico y normativo existente; para esto, el Programa basa su acción en una serie de principios y procedimientos que hacen posible y legal su operación.

Existen cuatro principios fundamentales que orientan y norman la operación del mismo y que constituyen una nueva relación entre el Estado y la sociedad, a saber:

- 1) El respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades, es decir, el Programa no busca imponer soluciones ni precondiciones; el propósito fundamental lo constituye el hecho de atender y procesar iniciativas y demandas sociales.
- 2) El impulso a la participación social. El interés de la sociedad por ser parte activa en la modernización de México, es el elemento que nutre al Programa. La participación de las comunidades está presente desde la definición de los proyectos hasta su seguimiento y evaluación. Con esto se da concreción a la política de descentralización, y con ello las decisiones y recursos se acercan al origen de las demandas.
- 3) La Corresponsabilidad. El Programa retoma la actitud solidaria característica de los mexicanos para sumar esfuerzos en el combate a la pobreza. La fórmula radica en precisar las necesidades y tareas así como responsables en el cumplimiento de las acciones de una forma compartida, es decir, una responsabilidad compartida entre las dependencias e instituciones públicas y las organizaciones sociales participantes.
- 4) Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. Criterios que orientan y determinan en general el desempeño de la actividad de la Administración Pública Federal, y que en el Programa son la norma para brindar respeto a las demandas sociales. Transparencia y eficiencia se traducen en la descentralización de la toma de decisiones, en la reducción y simplificación de los procesos administrativos para otorgar respuestas ágiles, oportunas y eficientes. Manejo transparente y honesto de los recursos, debe consolidar un clima de confianza y seguridad a la población objeto del Programa.



El elemento intrínseco a los cuatro principios y esencia del Programa es la participación social; por ello, se promueve la constitución de Comités de Solidaridad como una nueva forma de organización social que oriente las acciones del Programa Nacional de Solidaridad.

## 2. VERTIENTES DE OPERACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

Solidaridad opera bajo el ramo XXVI denominado "Solidaridad y Desarrollo Regional", en éste se financian las acciones que se coordinen y concierten en el Programa Nacional de Solidaridad, a fin de lograr el objetivo fundamental de éste: el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos.

De esta manera, el Programa se realiza a través de tres mecanismos de programación y presupuestación:

- *De Coordinación:* Permite avanzar en el proceso de descentralización fortaleciendo a gobiernos estatales y municipales en su papel de rectores del desarrollo.
- *De Concentración:* Incorpora al sector social en la definición y ejecución de las acciones tendientes a la atención de presupuestos y necesidades, bajo esquemas de participación comprometida y solidaria.
- *De Coordinación Especial:* Aquí las dependencias de gobierno acuerdan con los Gobiernos Estatales la ejecución de proyectos prioritarios para el desarrollo regional a través de la transferencia de recursos presupuestales de los ramos sectoriales al ramo XXVI.

El financiamiento favorece a los sectores más desprotegidos respecto a las acciones de coordinación, se toman en cuenta las diferentes condiciones económicas y financieras de las entidades federativas para otorgar financiamiento a Estados y poblaciones con capacidad económica menos favorable.

En las acciones de concertación, el financiamiento será definido en los términos que se concierte con los grupos sociales en razón de sus condiciones socioeconómicas.

En los proyectos de coordinación especial el financiamiento se define en forma conjunta entre la dependencia federal y el Gobierno del Estado.

Cabe señalar que las Dependencias Ejecutivas del Programa deben contar con un Manual de Operación que contiene la normatividad que observa todas las acciones realizadas en el marco de operación del Programa. Las normas específicas que regulan los mecanismos operativos instrumentados como: Solidaridad para una Escuela digna; Niños en Solidaridad; Apoyo a la Producción y Fondos Municipales; y cuenta con los documentos que se anexan al Manual para ejemplificar su desglose.

En este Manual se establecen los lineamientos generales que hablan de los gastos de inversión del Programa, la función de los Comités de Solidaridad, la interrelación con diversas disposiciones en materia de la regulación del ejercicio del Gasto Público Federal y los pasos del procedimiento del Programa: autorización y aprobación, ejercicio presupuestal, ejercicio del gasto, modificaciones presupuestales, registro contable y estadístico del ejercicio, cierre del ejercicio y seguimiento.

para cumplir sus objetivos, el Programa ha definido tres vertientes o estrategias para su desarrollo operacional:

- a) *Solidaridad para el Bienestar Social.*- que busca el mejoramiento del nivel de vida de la población en materia de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.
- b) *Solidaridad para la Producción.*- consiste en la generación de empleos y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.
- c) *Solidaridad para el Desarrollo Regional.*- que se dirige a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

En resumen, estas vertientes o estrategias implican el reto de vincular a los grupos y comunidades a los que se dirige el Programa, con los procesos productivos y comerciales modernos para, en esa medida, garantizar en el mediano plazo, la satisfacción autosostenida de sus necesidades y elevación de su nivel de vida.

Desde el punto de vista, los avances en infraestructura y servicios básicos, así como los efectos positivos en niveles de bienestar y de organización comunitaria, constituyen un soporte de gran importancia para la vinculación de la inversión social con los niveles productivos.<sup>49</sup>

### 3. ORIENTACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

<sup>49</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *Solidaridad a Debate*. EL NACIONAL, México, 1991

**a) Áreas Específicas**

*Solidaridad precisa cuatro áreas básicas de atención, que inciden directamente en los niveles de bienestar de la población:*

*Alimentación: El propósito central en materia alimentaria es proporcionar a todos los mexicanos una dieta adecuada, diversificada y a bajo costo. Para ello, se ha impulsado la producción de básicos asignando la más alta prioridad a los sectores agrícolas y pesqueros; promoviendo una política de producción basada en la diversidad de productos, recursos y potencial que ofrece el país aprovechando tecnologías adecuadas a las distintas condiciones regionales.*

*Salud: La salud es un concepto integral que no se limita exclusivamente a los servicios médicos o a la atención de enfermedades. La estrategia enfrenta su problemática partiendo de un criterio de bienestar general. Para hacer efectivo el derecho a la salud, es necesario un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la población. La estrategia en este rubro ha requerido reorientar la atención primaria, entendiéndola como el nivel más elemental de servicios y como la articulación de la organización global del sistema.*

- *Educación: La política de ataque a la pobreza en el terreno educativo se encuentra dirigida a reducir las desigualdades, asegurar el nivel básico de educación para toda la población y promover aquellas áreas en donde se incide en forma directa en el mejoramiento de las condiciones de vida.*
- *Fortalecer la infraestructura educativa ha sido una exigencia social a corto plazo. Solidaridad ha destinado importantes recursos durante estos tres años, para que junto con los padres de familia y los maestros, se alcance una mejor infraestructura educativa que fortalezca la calidad de la educación.*
- *Vivienda: En esta materia, la política gubernamental ha puesto acento en las zonas marginadas y en el campo mexicano. La magnitud del problema habitacional y los graves desequilibrios en el ordenamiento geográfico han requerido acciones inmediatas para corregir, a mediano plazo, las distorsiones y desigualdades generadas en las últimas décadas. Por ello, Solidaridad ha definido estrategias específicas para regularizar la situación prevaleciente en materia de tenencia de la tierra y equipamiento de servicios básicos, cuya acción se está traduciendo en el equilibrio de los niveles de bienestar entre los habitantes de las zonas urbanas y rurales.*

Por su parte, el reto habitacional no se limita a satisfacer la demanda de vivienda, se ha requerido atender las necesidades inmediatas a la vez de avanzar en la reducción del hacinamiento. en este sentido, el programa ha establecido mecanismos de atención que incorporan la participación de grupos sociales organizados, apoyados por Solidaridad, quien por su parte proporciona asistencia técnica, financiamiento y materiales de construcción.

#### **b) Beneficiarios del Programa**

El combate a pobreza incluye políticas diferenciales para los grupos más pobres en las distintas siete zonas y regiones del país. Para ello se ha requerido una definición global expresada en la asignación de recursos para la atención de la población más vulnerable.

Esta estrategia nacional asume las particularidades de la pobreza en las distintas regiones, al mismo tiempo que abre opciones para la participación de actores en el ámbito de la sociedad.

Estos segmentos de la población se definen a partir del sector social al que pertenecen y por características especiales que los determinan en coincidencias y ámbitos de desarrollo:

- **Mujeres:** las mujeres en la sociedad mexicana y sobre todo aquellas de escasos recursos, desempeñan un papel destacado. Tienen la responsabilidad específica de la preparación de los alimentos, el trabajo doméstico, el abastecimiento de agua y combustible, la nutrición, la atención de la salud, la higiene y la educación de los hijos; en los hechos son las principales actrices del desarrollo físico y mental de sus hijos.

Cabe anotar en estas líneas el papel que ha jugado la mujer dentro del programa, siendo ella quien mayor tiempo pasa en su comunidad, es al mismo tiempo quien mejor la conoce y por ende la que participa con mayor consistencia. Prueba de ello ha sido el representativo porcentaje de mujeres que actualmente forman parte de los Comités de Solidaridad.

En 1989 se constituyó el Programa "Mujeres en Solidaridad", el cual ha desarrollado a través de esquemas de organización y financiamiento acciones que incorporan a la mujer en procesos productivos que inciden directamente en el nivel de bienestar de la familia a que pertenecen.

- **Niños:** En la actualidad el 29% de los niños menores de cinco años, es decir, 2.6 millones, se encuentran afectados por algún grado de desnutrición, y de estos cerca de dos mil se encuentran en una situación crítica. Para combinar la atención primaria a la salud y sobre todo elevar los niveles nutricionales del niño, se creó el Programa "Niños en Solidaridad", el cual pone en marcha acciones específicas en materia de becas, para que este segmento de la población alcance a través de apoyos directos, condiciones favorables en la etapa más importante del desarrollo humano.
- **Campeños:** Entre los grupos que enfrentan situaciones más adversas destacan los campesinos de zonas temporales y los jornaleros agrícolas que padecen condiciones precarias y poco constantes en su trabajo, vivienda depauperada, deficiente alimentación y salud de sus familias. Para atacar los rezagos de este sector de la población, se creó el Programa "Apoyo a la Producción", en el que intervienen las instituciones públicas de carácter social y los propios campesinos para impulsar el desarrollo regional, a través de financiamientos accesibles que permiten la producción del sector primario al que pertenecen.
- **Jóvenes:** Los jóvenes en condiciones de pobreza requieren como elemento clave la capacitación para el trabajo. Junto con estímulos para dotarlos de una educación mínima, son necesarias acciones para elevar sus aptitudes productivas. Para ello se creó el Programa "Apoyo al Servicio Social" de Becas en Solidaridad, el cual además de aprovechar el trabajo de los jóvenes en los distintos programas, capacita y proporciona ingresos a este segmento de la población.
- **Grupos Indígenas:** México es un país que cuenta con una gran diversidad étnica y cultural conformada por 56 pueblos y más de 7 millones de indígenas. Alrededor de una tercera parte de estas etnias viven en el medio rural y fincan su subsistencia en la actividad primaria de su localidad. El Programa Nacional de Solidaridad, atiende a este grupo prioritario mediante la ampliación de la cobertura de salud a través de nuevos centros y unidades médicas; mejorando el abasto de productos básicos en las zonas de difícil acceso a través de lecherías y tiendas rurales e intruduciendo servicios de agua potable, electrificación y ampliación de caminos.

En 1990 se creó el "Fondo de Solidaridad para Comunidades Indígenas" con el propósito de impulsar proyectos productivos rentables que contribuyan a la generación de empleos y fortalezcan los procesos organizativos de las comunidades.

#### 4. CREACION DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

Con la finalidad de adelgazar el aparato burocrático y asegurar la permanencia de las políticas sociales del Estado, el Presidente de la República ordenó la creación de la Secretaría de Desarrollo Social.

En el Diario Oficial de la Federación del 4 de junio de 1992, se expidió por parte del Ejecutivo Federal el reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social, el cual otorga facultades específicas a ésta para conducir, coordinar y ejecutar las acciones correspondientes al rubro del presupuesto federal denominado "Solidaridad y Desarrollo Social", de esta manera la Secretaría queda facultada para:

- Aplicar los lineamientos jurídicos definidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la elaboración de los programas sectoriales, de los programas regionales, de los programas operativos y anuales y de los programas de presupuesto anuales.
- Participar en la planeación del desarrollo social y proyectar los programas correspondientes, así como apoyar las actividades de planeación en las entidades federativas y los municipios que lo soliciten y participar en el desarrollo y seguimiento de los programas regionales de acuerdo con los lineamientos que convengan para el efecto con las propias entidades federativas y los municipios involucrados.
- Autorizar y controlar conforme a los programas respectivos el ejercicio de la inversión pública federal del ramo "Solidaridad y Desarrollo Regional" en los términos que señale el Presupuesto de Egresos de la Federación y las demás disposiciones jurídicas aplicables.
- Gestionar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el suministro y la radicación oportuna de recursos de los programas del ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación y realizar registros correspondientes.
- Apoyar la integración de programas de presupuesto objeto de los Convenios Unicos de Desarrollo que celebre el Ejecutivo Federal con los Gobiernos de los Estados.
- Dar seguimiento al gasto público asignado a la ejecución de acciones e inversiones en materia de los convenios y evaluar la aplicación de transferencias que se realicen en favor de Estados y Municipios, derivadas de dichos convenios.

- Proponer y evaluar la instrumentación de las normas y lineamientos aplicables a los procesos de programación y presupuestación del desarrollo social, regional y urbano, vivienda y ecología.

En materia específica relativa al desarrollo regional, a esta Secretaría le compete:

- Formular y expedir las normas y lineamientos para la integración y ejecución de los programas regionales y especiales que atiendan a grupos indígenas, pobladores de zonas áridas de las áreas urbanas.
- Apoyar la operación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES), en los términos y disposiciones aplicables a los convenios respectivos.
- Promover y llevar a cabo con los gobiernos de las entidades federativas, la coordinación de acciones para la ejecución de estrategias, políticas y lineamientos de participación, comunicación y consulta que requiera la instrumentación y realización de los programas regionales y especiales destinados a grupos indígenas, campesinos y urbanos.
- Proponer y proyectar en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, acciones, programas y presupuestos dirigidos a grupos indígenas, pobladores de zonas áridas y de las áreas rurales y colonos de las áreas urbanas.
- Promover ante los gobiernos estatales la realización descentralizada a nivel municipal de los programas, acciones y obras de desarrollo regional que se realicen coordinadamente con recursos del ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Expedir normas, lineamientos y presentar alternativas orientadas a instrumentar la política de descentralización para el desarrollo regional y promover su observancia y aplicación por los diferentes sectores de la Administración Pública Federal, y en lo conducente, por vía coordinada, con los Estados y Municipios<sup>50</sup>
- De esta manera la Secretaría de Desarrollo Social se convierte en el instrumento del ejecutivo Federal para aplicar los recursos federales en materia de gasto social de manera coordinada con las entidades federativas y municipios.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación, México, 1992.

La institucionalización del Programa Nacional de Solidaridad a través de esa Secretaría, ofrece, por una parte, la trascendencia de ese programa de gobierno, y por la otra, la garantía de que las políticas sociales sean fortalecidas en el futuro próximo.

## 5. LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE LOS COMITES DE SOLIDARIDAD

El Programa Nacional de Solidaridad es un esfuerzo corresponsable entre gobierno y sociedad que pretende que los mexicanos, especialmente los más desprotegidos puedan alcanzar un nivel de empleo, de ingresos y de bienestar mejor del que tienen actualmente.

Conscientes de la tradición solidaria que caracteriza a nuestro pueblo, el Gobierno de la República retoma esta experiencia para enfrentar la lucha por una aspiración común. Por ello recurre a instituciones que desde la base misma de la sociedad promueven y organizan la solidaridad, pero el PRONASOL no es pasivo frente a la organización popular. La convoca e impulsa sin intervenir en sus decisiones, surgiendo así el Comité de Solidaridad, como un mecanismo que se propone promover, apoyar y articular eficazmente las corrientes solidarias de la sociedad.

El PRONASOL incorpora a toda la sociedad y su movilización, supera la acción de cualquiera de sus componentes aislados. A través del esfuerzo solidario los recursos de la nación se ponen al servicio inmediato de quienes más lo necesitan, sumando esfuerzos y multiplicando los beneficios.

Quienes participan en solidaridad afirman la pertenencia a la comunidad y refuerzan su identidad. El trabajo en grupo ofrece seguridad para quienes la conforman; respaldo y apoyo para todos sin subordinación ni perjuicios.

De esta manera el Comité de Solidaridad es la célula primaria de integración a partir de la cual los miembros de una comunidad se organizan para dar respuesta ágil, una solución inmediata a los problemas que les aquejan directamente. Sólo mediante la conjugación de esfuerzos entre las comunidades y el Gobierno las mejoras podrán ser efectivas, el trabajo y la entrega se traducirán en resultados concretos por modestos que sean; y serán indicadores constantes de los avances en las condiciones de vida y producción de los mexicanos pobres y de la consolidación de nuestra tradición solidaria.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad, SEDESOL, 1963, pag. 1, anexo IV



Es una instancia de la representación de la voluntad comunitaria integrada por campesinos, colonos, indígenas, mujeres y jóvenes que se organizan para definir prioridades, elaborar y ejecutar proyectos, y determinar su participación, ya sea en mano de obra, especie o efectivo, para la realización de las obras y tareas que les permitan mejorar sus condiciones de vida.<sup>52</sup>

La promoción y coordinación del Comité recaerá en la Coordinación Estatal del Programa Nacional de Solidaridad, cuando lo haya, y la Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social.

En cuanto a la integración del Comité, éste será de manera libre y democrática, respetando las formas de organización existentes en la comunidad. Los vecinos o colonos afectados directamente por una problemática común, reunido en asamblea eligen y conforman el Comité de Solidaridad, para buscar una solución inmediata a la misma.

Su honestidad, su capacidad de agrupación y organización; su compromiso, disposición y responsabilidad para el trabajo, así como el arraigo y apego a las costumbres de la localidad serán algunas de las cualidades que tendrán las personas que pertenezcan al Comité. Al momento de la asamblea se levantará un acta que será suscrita por todos los asistentes.

Los integrantes prestarán sus servicios de manera gratuita, el número de miembros dependerá de la dimensión de la obra a realizar (habrá tantos Comités como obras realizadas en la localidad); el Comité podrá ser integrado por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y hasta dos vocales más.

En ningún caso un servidor o autoridad pública podrá ser electo como vocal de control y vigilancia, de conformidad con los lineamientos establecidos conjuntamente con la SECOGEF.

El Comité es sólo un órgano de representación, por tanto la responsabilidad de participar en la realización, seguimiento, aprovechamiento y mantenimiento de la obra es de todos los que reciban los beneficios de la misma.

Las funciones de los integrantes serán definidas por la propia comunidad en la asamblea constitutiva del Comité y pueden ser entre otras:

- Promover la organización de los miembros de la comunidad.
- Concertar con las autoridades gubernamentales la realización de las obras.

---

<sup>52</sup> Idem

- Representar a la comunidad ante las autoridades gubernamentales.
- Dar facilidades para la oportuna realización de la obra.
- Evitar el deterioro y el mal uso de la obra.
- Aceptar por escrito la ejecución de la obra.
- Coadministrar los recursos asignados además de vigilar su aplicación actuando como una verdadera contraloría social.
- Informar a la comunidad sobre los avances de la obra.
- Denunciar, en su caso, las irregularidades que se presenten ante las autoridades municipales, estatales o federales.
- Solicitar asesoría técnica en caso necesario.
- Recabar y llevar un registro de las aportaciones de los beneficios que podrá ser en efectivo, mano de obra y materiales.
- En caso que el Comité sea responsable directo de la aplicación de los recursos aprobados para la ejecución de la obra, llevará un registro de las aportaciones recibidas y de los gastos efectuados.
- En caso de aportaciones en mano de obra, será el encargado de realizar la organización de las jornadas de trabajo respectivas.

Los integrantes del Comité durarán en sus cargos el tiempo necesario para la ejecución de la obra. Sin embargo, al momento de recibir la obra seleccionarán a dos miembros para que continúen con las labores de conservación y mantenimiento de la misma. Así serán ellos los responsables de acudir ante las autoridades correspondientes para solicitar asesoría en caso de deterioro o mal uso de la obra.

#### **IV. EL PROGRAMA PERMANENTE DE ATENCION Y ORIENTACION JURIDICA A LA COMUNIDAD EN SOLIDARIDAD.**

##### **1. LINEAMIENTOS GENERALES**

Con base en las acciones de concentración y a la suma de esfuerzos entre los 3 niveles de Gobierno, así como a las de la sociedad organizada, el PRONASOL ha logrado avanzar hacia las metas propuestas.

En este sentido, es de considerable importancia la adhesión de los gremios de profesionistas que se incorporan auténtica y eficazmente en apoyo a las acciones del Programa.

En el caso de los profesionistas del Derecho que vienen participando a través del Consejo Nacional de Egresados de Postrado en Derecho, A.C., los que han tenido relevante participación en la elaboración del Programa Permanente de Atención y Orientación Jurídica a la Comunidad en Solidaridad, concibiendo su operación con base en la unión de esfuerzos, capacidades y experiencias de las dependencias, instituciones y asociaciones vinculadas con el quehacer jurídico, mediante la instalación y funcionamiento de bufetes jurídicos gratuitos, estratégicamente ubicados en la geografía nacional, para buscar la impartición de justicia pronta y expedita mediante una eficiente asistencia jurídica a los sectores sociales menos favorecidos.

Este programa que opera ya como un auxiliar del Programa Nacional de solidaridad, gracias a que fue aprobado por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, en su sesión plenaria del 4 de junio de 1991, y a partir del 13 de septiembre del mismo año, fecha en que se dió inicio de su actividad, se han constituido y se encuentran operando 40 bufetes en diversas ciudades de la República.

##### **2. OBJETIVOS**

El principal objeto estriba en el hecho de brindar permanentemente en forma gratuita, a los integrantes de sectores campesinos de escasos recursos, indígenas y urbano popular, asesoría jurídica a través de los Bufetes Solidaridad.

El Programa busca contribuir dentro del ámbito jurídico a la eficacia de las acciones del Programa Nacional de Solidaridad, mediante la instalación y operación de los bufetes.

Para la ejecución de las acciones que se implican en el Programa Permanente de Atención y Orientación Jurídica a la Comunidad en solidaridad, existe una colaboración concentrada con diversas instancias, entre ellas:

- Secretaría de Desarrollo Social. A través de la aportación de becas mensuales a los "servidores en Solidaridad", estudiantes o profesionistas que se integran al programa a través de las delegaciones de la SEDESOL.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.- Determina las políticas y lineamientos generales para la operación y evaluación de los resultados del Programa.
- Procuraduría General de la República.- Proporciona las facilidades necesarias para coadyuvar en la defensa de los inculcados de escasos recursos, en la fase de averiguación previa.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos.- Conocer y dar seguimiento a las adecuaciones de los Bufetes Solidaridad, relacionados con la protección y la defensa de los derechos humanos.
- Gobiernos Estatales.- Contribuyen en la instalación física de los Bufetes, así como el equipamiento para su operación y difusión de sus servicios.
- Instituciones de Educación Superior.- Seleccionan y canalizan los recursos humanos calificados. Estudiantes que se integrarán a los Bufetes, en calidad de prestadores de Servicio Social de los Bufetes Solidaridad.
- Instituto Mexicano de Amparo.- Ofrecen consultoría mediante la participación de sus integrantes, en lo relativo a la protección de los particulares afectados por actos de autoridad, especialmente en lo que concierne a substanciación de los juicios de amparo.
- Asociación Nacional de Doctores en Derecho.- Ofrece consultoría a través de sus miembros calificados en diversas especialidades del Derecho.
- Colegio de Abogados a Nivel Local.- Proponen de entre sus agremiados más calificados, a aquellos que quieran brindar el servicio de atención jurídica en los bufetes, en calidad de directores y subdirectores, así como brindarles asesoría casuística y actualizar a los prestadores de servicio social en la práctica procesal.
- Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho.- Coordinar y dar seguimiento a las acciones del Programa.

- Federación Nacional de Estudiantes en Derecho.- Difundir, fomentar y organizar el programa entre los estudiantes de diversas escuelas y facultades de Derecho del país.

Así como la formulación y presentación ante las instancias competentes, la relación de los estudiantes más destacados, como candidatos a ser asignados en definitiva a los Bufetes.

### 3. INTEGRACION DE LOS BUFETES

De esta manera los Bufetes se coordinan con diversas entidades y dependencias para lograr el desempeño de sus objetivos. Los Bufetes operan en un horario de 9:00 a 15:00 horas y sólo suspenden labores de acuerdo con los días establecidos, como de descanso obligatorio por la Ley Federal del Trabajo, y con cargo al Programa Nacional de solidaridad en su vertiente, "Apoyo al Servicio Social", se asignan becas para los diversos funcionarios que son entre otros: directores, subdirectores de especialidad y de las unidades de atención y oficialía de partes, prestadores de servicio social calificados, secretarías de directores y de especialidad y auxiliares; estas becas podrán ser incrementadas en su monto por recomendación del consejo Consultivo de Solidaridad, cuando a su juicio el caso así lo amerite.

La designación de directores generales deberá recaer invariablemente en un profesionista de reconocido prestigio a nivel local como litigante y con un mínimo de experiencia de 5 años, fungiendo como postulante.

Los subdirectores de especialidad, serán designados por el coordinador respectivo a propuesta del director del Bufete y deberán acreditar un mínimo de experiencia de dos años en el ejercicio profesional relacionado con la especialidad jurídica de la que sean responsables dentro del Bufete.

Los titulares de la Unidad de Atención y Oficialía de Partes requieren acreditar la autorización oficial para ejercer la práctica de abogacía; experiencia de un año en el desempeño de actividades técnico-administrativas, tener reconocida honorabilidad y solvencia moral pública y notoria, sujetarse al procedimiento de ingresos de las disposiciones internas del bufete.

Los prestadores de servicio social estarán sujetos a las disposiciones que establezca la ley reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, de que cada entidad federativa, y a la federal en el caso del D.F., y demás normas aplicables, así como presentar al director del Bufete una solicitud a la que anexará la constancia de acreditación del 70% de los créditos del plan de estudios de la carrera de Licenciado en Derecho y copia de autorización para ejercer la práctica de la abogacía, expedida por la autoridad competente.

#### 4. FUNCIONAMIENTO Y OPERACION DE LOS BUFETES SOLIDARIDAD

Retomando nuestro tema, el Programa se traza metas en su primera etapa a través de la instalación de 40 Bufetes Solidaridad estratégicamente ubicados en diversas ciudades de la República.

En su segunda etapa contempla la instalación de Bufetes adicionales en aquellos sitios en que, de acuerdo con la experiencia obtenida en la primera etapa así lo justifiquen.

El índice de eficacia estará directamente relacionado con el número de resoluciones, conciliaciones, asesorías y trámites administrativos que obtengan o realicen los Bufetes respecto a los asuntos registrados que sean favorables a los asuntos del Programa.

La instalación y operación de los Bufetes persigue los siguientes objetivos:

- Auxiliar en forma gratuita a las personas de escasos recursos económicos de las zonas urbanas y rurales marginadas en la atención de sus problemas legales, mediante asesoría y trámites de los mismos, ante las autoridades administrativas y judiciales competentes.
- Incrementar la conciencia de compromiso y solidaridad con la sociedad a la que pertenecen; y,
- Consolidar su capacitación académica y formación social.

El control, organización y funcionamiento de los bufetes para el Distrito Federal estará a cargo del director, quien dependerá de la Coordinación para el D.F. y los bufetes de los Estados de la Coordinación de Entidades Federativas que a su vez dependen de la Coordinación Nacional del Programa representando por la Vocalía Ejecutiva del Programa Permanente de Atención y Orientación a la Comunidad en Solidaridad.

Respecto a los asuntos que se les presentan, los Bufetes atenderán preferentemente los asuntos que les sean tomados por los Comités de Solidaridad.

Así, contando con la acreditación necesaria de identificación de los servidores que lo integran, el bufete opera de la siguiente manera:

Antes de promover judicialmente se intentará la conciliación citando a la contraparte.

Se promoverá a juicio sin procesar la conciliación previa, sólo cuando a criterio del Director del Bufete se puedan perjudicar los intereses del solicitante.

En caso de asuntos extrajudiciales, se efectuarán las gestiones pertinentes para buscar un arreglo y sólo cuando se hayan agotado esas instancias se promoverá judicialmente, dejando constancia de ello.

Cada abogado será responsable de los asuntos que le sean encomendados y sólo quedará relevado de la obligación de concluirlos por acuerdo del director del Bufete.

Los abogados y pasantes de derecho del Bufete deberán emitir su criterio jurídico con absoluta ética profesional a fin de que sus opiniones puedan orientar debidamente a los interesados en los asuntos que plantean.

Por ningún motivo el mismo Bufete Solidaridad patrocinará judicialmente a las dos partes. En caso de que estas acudan a solicitar los servicios, se procurará conciliar intereses para llegar a un arreglo y de no lograrse se canalizará al solicitante que acudió en segundo lugar a otra instancia.

El director del Bufete acudirá con el coordinador respectivo, siempre que lo requiera o estime necesario para todo lo relacionado con el servicio.

De esta manera, el personal adscrito a los bufetes desempeñarán las funciones propias de su encargo con la intensidad, eficiencia, eficacia, honestidad, cuidado y esmero debidos, así como acusar buena conducta durante el período de servicio, cumplir con el horario establecido, guardar reserva a los asuntos y tratar con cortesía a las personas que solicitan atención jurídica, cumplir con las relaciones y comisiones encargadas y en aras del fiel cumplimiento de los objetivos y metas del Bufete.

Igualmente, les queda prohibido aprovechar los servicios del personal a su cargo para atender asuntos ajenos al Bufete, solicitar insinuar o aceptar de los usuarios gratificaciones u obsequios para dar preferencia en el despacho de sus asuntos; canalizar los asuntos a otros bufetes de naturaleza diferente a los de Solidaridad sin previa autorización por escrito, del director del Bufete que cuenta con la aprobación de la vocalía ejecutiva, brindar el servicio jurídico Solidaridad a personas que puedan sufragar los gastos de un abogado, entre otros.

El incumplimiento de las obligaciones del personal o la ejecución de las conductas prohibidas a que se refieren los dos Artículos anteriores, debidamente comprobadas, y mediante acta circunstanciada levantada por el superior inmediato, dará lugar a la aplicación de la sanción correspondiente que podría ser, desde una amonestación, hasta la destitución con la denuncia ante la

autoridad penal competente, según la gravedad del caso a juicio del director del Bufete y/o de la vocalía ejecutiva del Programa.

Por último, señalaremos la actividad denominada Visitadurías de los Bufetes, los cuales constituyen la instancia auxiliar de la vocalía ejecutiva del Programa mediante la cual le permite evaluar y calificar la eficacia y eficiencia de cada Bufete de Solidaridad.

La ejecución de las visitas está a cargo del cuerpo de visitadores designado para tal efecto; las visitas podrán practicarse en forma periódica o de manera extraordinaria, concertadamente con los coordinadores del Programa, cumpliendo con las formalidades requeridas y levantándose acta de su actuación.

Posteriormente, el acta de visita será remitida a la coordinación general correspondiente, para que dentro del término de 3 días hábiles la turne a la vocalía ejecutiva con las observaciones que considere pertinentes.

Los visitadores deben atender con respeto y prudencia las recomendaciones provenientes de las Delegadas de la Secretaría para Entidades y de los Delegados Políticos para el caso del Distrito Federal.

Será línea de acción del Programa Permanente de Atención y Orientación Jurídica a la Comunidad en Solidaridad, recoger las inquietudes emanadas de los distintos Bufetes, para estructurar en lo posible los cursos de actualización e intercambio que requieran los integrantes de los Bufetes Solidaridad en todo el país para un mejor cumplimiento de sus objetivos.

Los Bufetes permanecen en la misma línea funcionando con el mismo espíritu de servicio totalmente gratuito, garantizando la atención preferente a los Comités de Solidaridad e informando mensualmente acerca de sus resultados a la Vocalía Ejecutiva del Programa a través de la Coordinación respectiva.

Aportando la atención y orientación jurídica a los sectores de condiciones económicas desfavorables y fomentando la participación y desarrollo de estudiantes de Derecho y profesionistas en una bondadosa labor, posible gracias a esta vertiente del Programa Nacional de Solidaridad.

Los resultados hasta ahora obtenidos son alentadores, sin embargo, es pertinente mantener una cierta línea de crecimiento, animada por la eficacia que los Bufetes vaya mostrando en su operación, continuando la ejecución de acciones conjuntas entre las instancias de gobierno en sus tres niveles como de los organismos o acciones que han incorporado su esfuerzo institucional a esta gran cruzada nacional por asistir en lo jurídico a los sectores más desprotegidos.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Manual de Operación del Programa Permanente de Atención y Orientación Jurídica a la Comunidad en Solidaridad, SEDESOL, 1993.



## V. PERSPECTIVAS DE LA POLITICA SOCIAL

- 1) Discurso pronunciado por el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León en el Foro Nacional "Combate a la Pobreza", Ecatepec de Morelos, Estado de México, junio de 1994.

El combate a la pobreza fué un tema de gran interés para la administración recién concluida. La institucionalización del Programa Nacional de Solidaridad y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social han sido puntos de relevante importancia para establecer una nueva relación entre el gobierno y la población.

Al efecto, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, como candidato por el Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República; propone una serie de "compromisos" o estrategias para continuar en el combate frontal a la pobreza extrema a efecto de ser tomados en cuenta de llegar a la Presidencia.

En el discurso hace referencia a la necesidad de abatir este problema por ser un compromiso moral, histórico, social y político; señalando la incompatibilidad del nuevo desarrollo y la modernización con la marginación y el rezago, ya que sólo el pleno ejercicio de la libertad puede lograr el avance de la justicia sustentada en la democracia.

- 2) Compromisos para Combatir la Pobreza.

- a) Canasta Básica de Salud.

Asegurar el acceso a una Canasta Básica de Salud que cubra las necesidades más apremiantes. Este paquete deberá llegar a todos los niveles, comprendiendo la atención prenatal y de parto; la planificación familiar, detección y tratamiento de enfermedades infecciosas, programas vitamínicos y parasitarios, educación sobre dieta alimenticia; lactancia; hábitos higiénicos y salud reproductiva:

- b) Nutrición para la Población Vulnerable:

Se asegurará que las familias que viven en condiciones de pobreza crítica tengan acceso a una canasta alimentaria básica constituida de productos altamente vitamínicos, así como la incorporación de un programa de desayunos escolares.

c) **Vivienda y Servicios:**

Se incrementará el otorgamiento de créditos de instituciones financieras públicas y privadas, así como el otorgamiento de crédito a la palabra; se regularizará la tenencia de la tierra en áreas urbanas; se atenderá el problema de escasez de agua potable así como el aseguramiento de energía eléctrica, principalmente en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

d) **Impulso a la Educación y a la Capacitación de los más Necesitados:**

Impulsar la educación indígena rural a través de la continuación del programa de becas para niños de comunidades pobres; programas de capacitación al sector rural y urbano para el desarrollo de opciones de empleo; capacitación laboral y capacitación de mujeres en zonas marginadas.

e) **Desarrollo Rural Para Mejorar las Condiciones de Vida de la Población más Necesitada:**

Propone la consolidación del Programa de apoyo directo a productores agrícolas (PROCAMPO) otorgando apoyo a los productores de autoconsumo; la capacitación del medio rural y el acceso al crédito especialmente al crédito a la palabra.

f) **Infraestructura y Desarrollo Regional:**

La estrategia para un desarrollo regional tiene 3 vertientes: La inversión en infraestructura; la promoción de proyectos en regiones prioritarias y la organización de la administración pública para que se transfieran a los estados y municipios mayores atribuciones, recursos y poder de decisión.

Propone el convenio del Gobierno Federal con los distintos niveles de gobierno para la creación de proyectos productivos regionales; la construcción de autopistas, carreteras y caminos troncales y rurales para conectar las regiones de menor ingreso relativo con el resto de la República.

g) **Combate a la Pobreza y Ecología:**

Propone el apoyo a propietarios de bosques y selvas para su protección, conservación y restauración a través de convenios que beneficien a los productores y propietarios como a quienes utilizan los recursos naturales; la realización de un ordenamiento ecológico

con esquemas eficientes de coordinación entre los diversos niveles de gobierno así como el estímulo a la participación social y el aprovechamiento de las capacidades científicas locales y estatales.

h) Acceso a la Impartición de Justicia:

Impulsar el incremento del presupuesto del poder judicial, para dotarlo de los medios de información y comunicación para simplificar y agilizar los procedimientos, destinar mayores recursos a la justicia de paz para ampliar el monto de la cuantía que fija su competencia; incrementar una campaña de información de derechos y los medios para exigir su observancia por parte de la población marginada y de escasos recursos; garantizar a los indígenas asesoría jurídica y servicios de traducción para lograr la equidad en la impartición de justicia.

i) Financiamiento Popular:

Propone diseñar esquemas y planes crediticios que canalicen recursos a las zonas más pobres, para lo cual la banca de desarrollo y el sistema de crédito a la palabra tendrán un papel primordial; impulso a las instituciones comunitarias de ahorro y préstamos para el desarrollo de la población de bajos ingresos y el funcionamiento de actividades agropecuarias.

j) Crecimiento y Empleo:

Se necesita fomentar a la economía para ampliar las oportunidades de empleo y así generar recursos para atender las carencias más apremiantes de las familias y comunidades de menores ingresos.

"Consolidaremos y perfeccionaremos el Programa Nacional de Solidaridad que es patrimonio de los mexicanos que menos tienen. Como parte de un nuevo federalismo he propuesto la descentralización de Solidaridad a las comunidades y a los municipios, transfiriendo recursos, atribuciones y poder de decisión. Vivienda digna, agua y electricidad, son elementos esenciales para avanzar hacia el bienestar de las familias del campo mexicano".<sup>54</sup>

La intención manifiesta del candidato es profundizar la política social y concentrar los esfuerzos de la nueva administración en el combate a la pobreza, a través de la creciente canalización de recursos al gasto social, para avanzar en la satisfacción de necesidades sociales más sentidas y promover un desarrollo con equidad y justicia social.

<sup>54</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto. Las Políticas de Bienestar. Col. Documentos Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional, Secretaría de Información y Propaganda, pag. 153, México 1994.

## CONCLUSIONES

- 1) La modernización del país es posible a través de una planeación del desarrollo nacional que con medidas de índole económica y social genere fuentes de empleo y propicie un mejoramiento del nivel de vida con una equitativa distribución del ingreso.
- 2) La acción participativa de la sociedad debe pugnar por la continuidad de las tareas y objetivos contenidos en los planes y programas, los cuales no deben dejarse al libre arbitrio del Ejecutivo en turno.
- 3) El contenido de tipo económico en la Constitución marca la adecuación del sistema económico al orden normativo. Esta adecuación es posible al hacer respetar los derechos individuales y sociales de la población.
- 4) El Sistema Nacional de Planeación Democrática garantiza la participación de grupos organizados de la comunidad al permitir la formulación de propuestas y demandas que determinan las actividades prioritarias para la elaboración y consecución de planes y programas.
- 5) La redefinición de la política social en México eleva la conciencia solidaria de su pueblo conjugando esfuerzos para contribuir al desarrollo nacional de una manera integral, participativa y democrática.
- 6) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la existencia de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual es posible a través de la rectoría económica del Estado, ya que se presenta como un proceso obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que encauza las iniciativas y el trabajo en beneficio de la población.
- 7) El constitucionalismo social se ve fortalecido al incorporar planes y programas que persiguen el beneficio de aquella parte de la población que durante el rápido proceso de modernización se estaba quedando fuera de él, planteando una mejor y más justa distribución de la riqueza.
- 8) El Plan Nacional de Desarrollo funge como el principal instrumento de la planeación en México, desde su aparición en 1983 integra una serie de bases y lineamientos que las diferentes Administraciones han considerado necesarios para el desarrollo de los sectores económico y social.

- 9) Desde 1983 con las reformas constitucionales de los Artículos 25 y 26 se especifica la responsabilidad del Estado para proyectar la planeación nacional del desarrollo. La incorporación de textos normativos que garantizan la participación social denotan la esencia democrática de la planeación.
- 10) El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 contiene la estrategia de ajuste del quehacer nacional a las nuevas exigencias sociales. La incorporación del "Acuerdo para el Mejoramiento del Nivel Productivo de Vida de los Mexicanos" ordena la creación del Programa Nacional de Solidaridad como el instrumento que persigue la erradicación de la pobreza a través de la construcción de un piso social básico de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso la población para satisfacer sus necesidades elementales. Es necesario la promoción de inversiones en México para la creación de empleos productivos que generen ingreso y así combatir eficazmente la pobreza.
- 11) Dentro del proceso de planeación tienen injerencia sus diferentes manifestaciones denominadas vertientes; éstas contienen caracteres jurídicos y por ende una dimensión susceptible del análisis bajo el enfoque del Derecho.
- 12) Cada vertiente encuentra su propia regulación jurídica en la medida que se derivan de las reformas constitucionales de 1983 las cuales son de contenido económico, pero dada su estructura encajan dentro del campo del Derecho Administrativo al incidir en la esfera de los particulares dando lugar a nuevos fenómenos que el legislador toma en cuenta y así incorpora una abundante e innovadora legislación que corresponde con la dinámica del desarrollo nacional.
- 13) Como producto de la vertiente de coordinación surgen los Convenios Unicos de Desarrollo que el Ejecutivo Federal celebra con los ejecutivos locales desde 1983. Estos representan la convergencia entre la planeación federal y la estatal. De igual manera nutren la naturaleza jurídica de la vertiente de coordinación, ya que como todo acto consensual éstos son un acuerdo de voluntades celebrado en el marco determinado de materias que constituyen su objeto entre dos entes de la misma jerarquía.
- 14) La vertiente obligatoria aproxima las acciones que en ella se efectúan a la esencia de las dependencias para adecuar sus acciones a lo prescrito por el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos planes y programas. Esta obligatoriedad se consagra en el Artículo 26 de nuestra Carta Magna.
- 15) La vertiente de inducción integra las acciones gubernamentales y las actividades de los particulares en áreas específicas de interés nacional, en

las que de su participación directa depende la eficaz ejecución de planes y programas.

- 16) La vertiente de concertación ubica al proceso de planeación en un horizonte que propicia la congruencia de las actividades de los sectores y grupos sociales bajo la rectoría del Estado, en un sistema que permite la actuación de éstos al amparo de las garantías individuales y sociales que consagra nuestra Carta Magna.
- 17) Las vertientes de inducción y concertación rompen con la tipología clásica de las normas cuya esencia es coercitiva.
- 18) La Ley de Planeación define a la Planeación Nacional del Desarrollo como el ordenamiento sistemático y previsor que el Ejecutivo Federal realiza en ejercicio de las atribuciones que la Constitución Política y las leyes le otorgan, para regular y promover la vida económica, social, política y cultural de la Nación.
- 19) Es necesario ampliar la participación del Poder Legislativo y de los sectores social y privado a nivel de discusión, negociación, concertación, elaboración, control, seguimiento y evaluación de planes y programas para reafirmar su sentido participativo y democrático.
- 20) La acentuada concentración de recursos económicos y financieros en la Federación confiere al gobierno central una notoria preeminencia que limita la autonomía estatal. La concentración de recursos se traduce en concentración del poder central y ésta puede remediarse a través de una redistribución de facultades para establecer contribuciones; sería oportuno incorporar procedimientos expresos para redefinir las fuentes de ingreso entre la Federación y los estados.
- 21) La descentralización Administrativa implica una decisión política para lograr una mayor eficiencia en la administración y la economía. Dada la naturaleza y alcances de las actividades del sector público hay funciones de gobierno que deben asegurar decisiones centralizadas mientras que otras ganan eficiencia al ser ubicadas en los lugares donde se presta el servicio administrativo o de fomento económico.
- 22) El concepto de justicia social aparece como el primordial objetivo de la redefinición de la política social, en el debate de la modernización del país. Al respecto puedo señalar que si bien el Programa Nacional de Solidaridad ha sido agudamente criticado, es preciso reconocer los logros realizados en aras de esa justicia social y la erradicación a la pobreza. Quizá la descentralización del programa reforzaría su ideario social otorgando autonomía en el destino de los recursos y la realización de obras, pero aún

así, es preciso exigir la continuidad y total terminación de las tareas indicadas por la administración que recién concluyó.

- 23) Para asegurar la continuidad de la política social emprendida por la presente administración el Ejecutivo Federal instruyó la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual fortalece el principio constitucional de reformas al estado social y de Derecho. Asimismo, ofrece la trascendencia del Programa Nacional de Solidaridad garantizando el futuro fortalecimiento de las políticas sociales.
- 24) El Comité de Solidaridad integra a la comunidad para buscar respuestas ágiles y soluciones inmediatas a los problemas que les aquejan directamente, pero sólo el trabajo efectivo puede traducirse en resultados concretos de avance.
- 25) El Programa Permanente de Atención y Orientación Jurídica a la Comunidad en Solidaridad prevé la problemática de acceso al campo jurídico del sector marginado que es el que con mayor frecuencia resiente las desigualdades y se ve mancillado en sus derechos y propiedades. Este Programa auxilia con orientación jurídica a ese sector, sin embargo, los procedimientos en él iniciados debían de continuarse ya que la justicia no debe verse interrumpida por cuestiones políticas, este programa que opera con la instalación de bufetes debía operar en forma independiente y descentralizada para dar continuidad a los procedimientos en él contemplados.

## BIBLIOGRAFIA

1. AGUILERA VILLA MANUEL. "La Crisis del Intervencionismo Estatal y las Alternativas del Pacto Social". UNAM México.
2. *Antología de la Planeación en México 1917-1985*. Fondo de Cultura Económica. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1984.
3. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad "El Combate a la Pobreza Extrema", *El Nacional*, México 1991.
4. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad "Solidaridad a Debate", *El Nacional*. México 1991.
5. DE LA MADRID HURTADO MIGUEL "El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857". Edit. Porrúa, México 1982.
6. DE LA MADRID HURTADO MIGUEL. "Planeación Democrática". Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México 1983.
7. DE LA MADRID HURTADO MIGUEL. "Estudios de Derecho Constitucional". Edit. Porrúa, México 1980.
8. GORDILLO AGUSTIN A. "Planificación, Participación y Libertad en el Proceso de Cambio". Edit. Macchi, Buenos Aires, Argentina 1973.
9. KAPLAN MARCOS. "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México 1989.
10. MARTINEZ ASSAD CARLOS Y JORGE MADRAZO. "El Ejecutivo Federal y los Grupos de Presión". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México 1988.
11. OROZCO HENRIQUEZ JESUS. "El Sistema Político Mexicano", UNAM México 1988.
12. PAZOS LUIS "El Final de Salinas", Edit. Diana, México 1993.
13. RUBIO DEL CUETO ERNESTO. "La Vertiente Concertada en el Sistema Nacional de Planeación" en "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México". Edit. Porrúa. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1981.



14. RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO. "Naturaleza Jurídica de los Convenios Unicos de Desarrollo" en "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Edit. Porrúa. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1981.
15. RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO. "El Nuevo Artículo 115" en "Nuevo Derecho Constitucional". Edit. Porrúa, México 1983.
16. SALINAS DE GORTARI CARLOS. "La inducción en el Sistema Nacional de Planeación" en "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México". Edit. Porrúa. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1981.
17. SALINAS DE GORTARI CARLOS. "El Reto Social". Edit. Diana, México 1990.
18. SANCHEZ ARROYO JOSE. "Bases Constitucionales de la Planeación en México" en "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México". Edit. Porrúa. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1981.
19. VELEZ FELIX. "La Pobreza en México". Fondo de Cultura Económica. ITAM, México, 1993.
20. WHITE EDWARD. "Estudios de Derecho Económico II". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM México 1977.
21. ZEDILLO PONCE DE LEON ERNESTO. "Combate a la Pobreza" en "Las Políticas de Bienestar". Documentos Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. Secretaría de Información y Propaganda, México, 1994.

## **NOTAS HEMEROGRAFICAS**

1. GARCIA F. EDMUNDO. "Un Ejercicio de Planeación a Nivel Municipal". Revista de la Administración Pública Nos. 55 y 56. Julio-Diciembre, México 1983.
2. HOPKINS GUILLERMO. "Planeación Regional hacia el Desarrollo Social" en "Federalismo y Desarrollo", BANOBRAS No. 34. Julio-Agosto, México 1993.
3. PIQUEMAL PASTRE CATHERINE. "Una Experiencia de Acto Económico: El Contrato de Programa". Revista de Derecho Público y Ciencia Política París. Traducción de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
4. QUIERS VALETTE SUSSANE. "Política, Industria y Planificación", Coloquio, Planificación y Sociedad, Octubre 1973. Traducción de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
5. REYES HEROLES JESUS. "La Estrategia Redistributiva". Revista Nexos No. 151. Julio 1990.
6. RUIZ DUEÑAS JORGE. "La Vía de la Planificación Mexicana". Revista de la Administración Pública, Nos. 55 y 56. Julio-Diciembre, México 1983.
7. Secretaría de Programación y Presupuesto. "México, Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional", México, 1989.

## **LEGISLACION CONSULTADA**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa, México 1982.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa, México 1994.
3. Diario Oficial de la Federación. México, febrero 3 de 1983.
4. Exposición de Motivos de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional. Secretaría de Gobernación, México 1983.
5. Exposición de Motivos de la Ley de Planeación en "Planeación del Desarrollo" No. 2. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1984.
6. Ley Federal de Competencia Económica.
7. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
9. Ley de Planeación.
10. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
11. Manual Unico de Operación del Programa Nacional de Solidaridad. SEDESOL, México 1993.
12. Manual Unico de Operación del Programa Permanente de Atención y Orientación Jurídica a la Comunidad en Solidaridad. SEDESOL, México 1993.
13. Opinión y Examen del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Col. Docs. LII Legislatura México, Noviembre 15 de 1983.

14. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
15. Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. México 1992. Diario Oficial de la Federación.