

5  
301809 2ej.



# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

## EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO COMO INSTRUMENTO SOCIAL EN LA APLICACION DE LA POLITICA ESTADUAL DE MEXICO

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**SARA ALONSO ESQUIVEL**

Primera Revisión:  
**LIC. ABELARDO ARGUELLO O.**

Segunda Revisión:  
**LIC. GABRIEL MONFORTE E.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F.

1992



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# I N D I C E

	Pág.
Introducción	1
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RECTORIA DEL ESTADO	
1.- El Estado y el Derecho	5
A.- Los Derechos Individuales	9
B.- Los Derechos Sociales	12
2.- La Soberanía Nacional y el Estado Rector	17
3.- Principales Argumentos para la existencia del Estado intervencionista	22
4.- La Justicia Social en el Desarrollo Nacional	27
CAPITULO II	
LA TENDENCIA SOCIALISTA DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917	
1.- Consideraciones generales sobre los Principios Sociales de la Constitución Federal vigente	32
2.- Comentarios a los Artículos 25, 26 y 28 Constitucionales	37
3.- Justificación Jurídica de la Economía Mixta Mexicana y de los Sectores Sociales que la integran, para su implementación en el Desarrollo Nacional	44
CAPITULO III	
ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ESTADUAL DEL ESTADO MEXICANO	
1.- La Administración Pública Federal	61
2.- Aspectos conceptuales de la Planeación del Desarrollo Nacional	67

	Pág.
A.- Marco teórico conceptual de Plan	67
B.- Elementos	71
C.- Características	74
3.- La Ley de Planeación	82
A.- Antecedentes	83
B.- Naturaleza Jurídica	94
CAPÍTULO IV	
EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	
1.- Precedentes Administrativos del Plan Nacional de Desarrollo	97
A.- Plan Nacional de Desarrollo 1962-1968	97
B.- Plan Nacional de Desarrollo 1969-1974	105
2.- Características pragmáticas de los Planes de Desarrollo Nacional elaborados en México	110
3.- La Consulta Popular	117
4.- Ineficacia Legislativa en la integración del Plan Nacional de Desarrollo	127
CONCLUSIONES	131
PROPUESTA ACADÉMICA	134
BIBLIOGRAFIA	135

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

El Estado Nacional es un ente que por su propia naturaleza, es de suma trascendencia en el desarrollo del género humano toda vez que este trata de crear una estructura social para promover las soluciones a los problemas fundamentales que se suscitan por la integración del hombre en comunidad.

El hombre social es un elemento de existencia para que el Estado implemente su manifestación cotidiana y es así como el ser estatal se presenta a través del desarrollo de sus propias actividades, surgiendo de esta manera el fenómeno de la Administración Pública.

La administración Pública surge desde la edad temprana del hombre social, creándose conforme se van integrando las instancias de soluciones de los problemas comunes y de acuerdo a la propia naturaleza social del hombre.

En un principio, el gobernado no tenía ninguna presencia ante y frente al Estado, por lo cual al evolucionar las características de la sociedad, el hombre libre surge como elemento coparticipativo de integración y de aplicación de las actividades administrativas del Estado, surgiendo con ello la necesidad de que el Estado implementara un mecanismo de intervención a través del

desarrollo de sus propias actividades.

En la actualidad ya no puede concebirse al Estado sin una medida coercitiva y previa en la aplicación de sus actividades, ya que dentro de los esquemas de la administración se integran conceptos prácticos de organización y de eficiencia de su propia actividad, creando para ello estructuras de planificación en la implementación del desarrollo de la parte dinámica del Estado: la Administración Pública.

Ahora bien, para la integración de este trabajo de investigación académica, se consideraron puntos de importancia y trascendencia social para el postulante, desarrollándose de la siguiente manera:

En el primer capítulo, comentamos los antecedentes históricos de la rectoría del Estado, partiendo del estudio de las Garantías Individuales y Sociales, para concluir este apartado con la práctica jurídica de la Justicia Social que ha desarrollado en su existencia el Pueblo Mexicano.

En el Capítulo Segundo, nos introducimos en las consideraciones sobre el análisis de los principios sociales que regulan la Constitución Política Federal vigente, explicando la razón de la existencia de la Economía Mixta Mexicana en base a los comentarios de los artículos

constitucionales que hacen referencia a la Planificación y a la Rectoría Económica Mexicana.

En el Capítulo Tercero, se hace referencia al fenómeno administrativo que se da desde los albores de la humanidad, al Derecho Administrativo y su objeto de estudio que es la Administración Pública Federal, tanto en su función de administrar, como de los órganos por medio de los cuales la realiza.

En el citado Capítulo, también se hace referencia a los aspectos conceptuales de la planeación dentro del desarrollo nacional, a sus elementos característicos; y a la Ley de Planeación vigente, mencionando sus antecedentes y su naturaleza jurídica.

En el Capítulo Cuarto, se hace un estudio de los antecedentes administrativos de los Planes Nacionales del Desarrollo que se han implementado en México, de la participación del pueblo a través de la Consulta Popular así como de la categoría Política que debe aplicar el Congreso de la Unión, para que no se haga nugatoria la aplicación doctrinal y jurídica de la democracia política y económica que son características constitucionales del Estado Mexicano.

Por lo anterior y en espera del resultado de este esfuerzo personal; y en consideración a que este trabajo no

es para satisfacer inquietudes ajenas más que el propósito que nos preocupa, solicito en la forma más atenta a ese Honorable Jurado, que al evaluarla considere mis limitaciones y sea benevolente en su apreciación, tomando en cuenta para ello, mi más humilde propósito de superación académica.



## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RECTORIA DEL ESTADO

#### 1.- EL ESTADO Y EL DERECHO

Partiendo de la idea contemporánea de que el Estado crea el Derecho y este a su vez circunscribe la actuación del ente estatal al hacerlo sujeto de Derechos y Obligaciones, podemos afirmar que se manifiesta un dualismo inseparable y que ambos son producto de naturaleza social, creando una abstracción simbiótica de un orden jurídico para el desarrollo equilibrado e integral de la sociedad que la compone, ya que debemos considerar que los fines mediatos del Estado y del Derecho son la consecución del beneficio general o del bien común y del establecimiento de un orden jurídico, del elemento esencial, de la razón del Estado y de la existencia del Derecho, el hombre en sociedad.

Del latín Status, al Estado se le ha considerado bajo diferentes criterios, así, "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante

actividades concretas". (1)

Por otra parte, Hans Kelsen afirma que "es un orden jurídico parcial inmediato al derecho de gentes, relativamente centralizado, con ámbito territorial y temporal de validez jurídica, internacionalmente delimitado y con una pretensión de totalidad, respecto del ámbito material de validez, solo restringida por la reserva del Derecho Internacional".(2)

A su vez, respecto al Estado, el maestro Andrés Serra Rojas, lo conceptúa como "un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo..." (3)

Asimismo, el maestro Rafael de Pina lo define como una "sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos".(4)

Ahora bien, el Estado por esencia y para justificar su propia existencia, tiene ideales teleológicos, pudiendo ser

---

(1) Miguel Acosta Romero.- Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1988. Pág. 60

(2) Hans Kelsen. La Teoría Pura del Derecho. Editora Nacional, 1981. Pág. 195.

(3) Andrés Serra Rojas.- Ciencia Política. Ed. Porrúa, 1981. Pág. 283.

(4) Rafael de Pina Vara.- Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa 1976. Pág. 209.

de variada naturaleza, dependiendo desde luego, del origen del Estado y de las necesidades generadoras de la propia comunidad integrante del ser estatal, ya que considerar al Estado sin un fin, o simplemente comprobar que una organización política carece de fines, es aceptar una fuerza incontrolada y despiadada que se ejerce sin ninguna justificación.

Es así como podemos analizar los diferentes fines que persiguen los Estados que ejercen por una parte los principios del liberalismo en sus diferentes matices y por la otra, en la que se conceptualizan los fines del Estado en base a su organización de tendencia socialista o de economía planificada.

Todo lo que hasta el momento se ha manifestado, sería inconcebible si no analizamos el principio rector del ser Estatal, el Derecho.

La manifestación del Derecho, podríamos afirmar, que tiene su vertiente en el inicio de la propia comunidad social de los hombres, ya que existen antecedentes de principios normativos con una antigüedad de más de tres mil años.

Recordemos aquella limitante a la vendetta privada del ojo por ojo..." pasando por la definición de Calso en la que

afirmaba que el Derecho "est ars boni et aequi" (5), o la derivada de la *Justitia* de Ulpiano, como "la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo" (6), hasta llegar a la conceptualización general del Derecho, al afirmarse que es "el conjunto de reglas o disposiciones que rigen la conducta de los hombres en sus relaciones sociales"(7), o aquella de rango científico, en la que se afirma que el Derecho es "una forma de conciencia social que se manifiesta en categorías históricas, abstractas-concretas y que es expresión de relaciones materiales y objetivas que se dan entre los hombres" (8)

En razón a lo anterior, consideramos que el Derecho tiende en su esencia, a establecer la organización pacífica de los hombres libres y que como categoría de evolución social, se manifiesta a través de la jerarquización de las pretensiones de la comunidad, ya sean de carácter individual o social, en la que el Estado fundamenta su política estadual, implementándolo integralmente para el desarrollo de la sociedad humana.

- 
- (5) Guillermo Floris Margadán S. *Derecho Romano*. Ed. Esfinge, Méx. 1985. Pág. 98.  
(6) Martha Morineau Iduarte y/o. *Derecho Romano*. Ed. Harla, Méx. 1987. Pág. 27.  
(7) Efraim Moto Salazar. *Elementos de Derecho*. Ed. Porrúa, Méx. 1982. Pág. 10.  
(8) Manuel Ovilla Mandujano. *Teoría del Derecho*, 1985. Ed. Ensayo. Pág. 8.

Es así pues, que el Derecho y el Estado son argumentos de convivencia perfectible y pacífica de los hombres integrantes de todo el órgano social.

A.- LOS DERECHOS INDIVIDUALES.

Con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada en Francia el 26 de agosto de 1789, se culmina parcialmente con el proceso del reconocimiento de las prerrogativas y libertades fundamentales reconocidas a todo ser humano por el simple hecho de serlo sin ninguna distinción o característica de supremacía ontológica, ya que en el ámbito social en que el hombre se desenvuelve, sus derechos individuales o las facultades que ellos otorgan, deben ser reconocidos y respetados mutua y recíprocamente por todos y cada uno de los individuos que componen la humanidad, puesto que cada quien debe tratar a los demás del mismo modo que él quiere que los demás le traten, y la pretensión de cada quien de tener y disfrutar de esas facultades, le obliga a admitir que todos los demás también las tienen y deben disfrutarlas. (9)

---

(9) Cfr. Luis Bazdreh. Garantías Constitucionales. Ed. Trillas, México, 1983. Pág. 11.

Ahora bien, desde el punto de vista de la connotación o definición jurídica, los Derechos Individuales "son facultades y libertades esenciales e inalienables del hombre individualmente considerado" (10) o aquellas "prerrogativas básicas y libertades fundamentales reconocidas y garantizadas a todo ser humano por el solo hecho de serlo, dondequiera que se encuentre y sin distinción de ninguna especie" (11); mismas que se han considerado como Derechos Civiles en la estructura jurídica universal o Derechos Individuales dentro de la conceptualización de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Derechos Civiles o Garantías Individuales son la expresión de los derechos básicos inalienables del individuo que ya se hablaba en el iusnaturalismo clásico y el liberalismo individualista que eran entendidos como facultades de hacer, del individuo frente a la obligación de no hacer o de abstención de toda intervención por parte del Estado.

En el desarrollo del Derecho interno e internacional, los Derechos Humanos o Civiles, tienden a proteger la libertad, la seguridad, la dignidad y la integridad física

---

(10) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. 1983. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México. Pág.209-210.

(11) ibidem.

y moral que a grosso modo comprenden los derechos a la vida, a no ser sometido a esclavitud o servidumbre, a la igualdad ante las leyes y tribunales de justicia a opinar, a expresarse, a reunirse y asociarse libremente, a la libre circulación y residencia, a no ser ilegal ni arbitrariamente detenido, a ser juzgado con las debidas garantías procedimentales, a no sufrir torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a no ser objeto de injerencias indebidas en su vida privada, familia, domicilio, propiedad, ni ataques ilegales a su honra y reputación entre otros principios que garantizan la seguridad individual frente al estado y los individuos erga omnes, que integran la comunidad de hombres libres.

Es así como a nivel internacional, existen una serie de documentos que reconocen los principios anteriores, desde sus primeros antecedentes que han influido en los tratados y convenios contemporáneos como la Carta Magna Inglesa de 1215, la Petition of Rights de 1628, el Acta Habeas Corpus de 1679, el Bill of Rights de Virginia de 1776, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, la Constitución de Cádiz de 1812 (12), la Declaración

---

(12) Modesto Seara Vázquez. Derecho Internacional Público. Ed. Porrúa, 1979. Pág. 125

de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos del 16 de diciembre de 1966, entre otros muchos muy importantes. (13)

Ahora bien, en el ámbito particular de validez de los principios normativos de la República Mexicana, los Derechos individuales se encuentran consignados y reconocidos en los artículos que van del 1, 2, y del 4 al 24 Capítulo I, Título I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

#### B.- LOS DERECHOS SOCIALES.

Considerando al Derecho Social como un conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico (14), los Derechos Sociales deberán conceptualizarse como

---

(13) Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Op.cit. pág. 222.

(14) (Ibidem) pág. 204



aquellas prerrogativas y pretensiones de carácter económico, social y cultural, reconocidos al ser humano, individual y colectivamente considerado. (15)

En un principio y como consecuencia del Jus-naturalismo que proclama la consubstancialidad de los derechos del hombre con su propia personalidad y por ende, en su carácter supra-estatal, surgió a raíz de la Revolución Francesa y como derivación directa de la Declaración de 1789, el individualismo, el cual constituyó el fin del Estado y de su institución jurídica. (16)

Como resultado de la postura individualista que normaba las relaciones entre gobernantes y gobernados, imperó el liberalismo como un sistema socio-económico-político, que implicaba una completa y absoluta abstención por parte del Estado en sus propias actividades.

Por lo anterior, se prohibió toda idea de asociacionismo, de coalición de gobernados para defender sus intereses mutuos, pues se decía que ante el Estado como suprema persona moral política y el individuo, no debía haber entidades intermedias que no tuvieran como finalidad

(15) Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Op. cit. pág. 228.

(16) Cfr. Ignacio Burgoa O. Garantías Individuales. Ed. Porrúa, Méx. 1989. Pág. 687.

la protección de los intereses particulares de los gobernados.

Al igual que las garantías individuales, la garantía social también se regula como una relación jurídica, aunque sus elementos distintivos difieren, ya que se advierte que determinadas clases sociales, colocadas en una deplorable situación económica, exigen del Estado, la adopción de ciertas medidas proteccionistas, así como de ciertos medios de tutela frente a la clase social poderosa.

Al crearse dichas medidas proteccionistas por parte del Estado mediante conductos normativos, se formó una relación de derecho entre los grupos sociales favorecidos o protegidos y aquellos frente a los cuales implantó la tutela, ya que los sujetos del vínculo jurídico en el que se establecen las garantías sociales, son por un lado, las clases sociales carentes del poder económico o de los medios de producción y en general los grupos en una situación precaria y por el otro, las castas poseedoras de la riqueza o situadas en bonancible posición económica.

En el plano internacional, los antecedentes de los Derechos Sociales los encontramos parcialmente en la Declaración de Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado del 16 de enero de 1918 y en las diferentes constituciones de las Repúblicas Socialistas Federativas Soviéticas Rusas

de 1918, en la Constitución Alemana de Weimar de 1919, en la Constitución Española de 1931, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Americana de Garantías Sociales, ambas de 1948, la Carta Social Europea de 1961, el Código Europeo de Seguridad Social de 1964, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica de 1969, entre otros signos doctrinales jurídicos muy importantes, en el que se compilan los principios de que los Derechos Sociales constituyen un grupo de Derechos distintos tanto al de los Derechos Individuales o civiles como al de los Derechos del Ciudadano o Derechos Políticos que tienden a proteger a la persona humana como integrante de un grupo social, sus derechos económicos, sociales y culturales, mismos que se caracterizan como prerrogativas o pretensiones que los ciudadanos, individual o colectivamente, pueden esgrimir frente a la actividad social y jurídica del Estado, implicándose con ello, el poder de exigir al propio Estado, determinadas prestaciones positivas.

Inversamente a los Derechos Individuales que limitaban la acción del Estado, constriéndolo a una abstención casi absoluta, las Garantías Sociales, llevan un contenido

positivo que implica obligaciones de hacer por parte del Estado, en favor de todos y cada uno de los miembros de la colectividad, reivindicando derechos no solo del individuo abstracto, sino de una clase o categoría de individuos para cuya realización se requiere no de la abstención, sino la intervención directa y reguladora del Estado.

Aunque los Derechos Sociales no implican pretensiones directas o inmediatamente exigibles, el Estado moderno aplica un programa de acción a través de su política estadual en la que legitima las pretensiones y reivindicaciones que sus titulares ejercen en las diferentes instancias políticas y órganos de poder público.

Los Derechos Sociales engloban conceptos normativos como son: el derecho al trabajo sobre bases de condiciones justas y favorables en el desarrollo del mismo, el derecho a la sindicación, a la seguridad social, a un nivel de vida suficiente que incluya una alimentación, vivienda, y salud adecuadas; a la educación; así como aquellos derechos en materia cultural, económica y científica.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que en el Derecho Positivo Mexicano, los principios antes mencionados de los Derechos Sociales, se encuentran consignados en los artículos: 3o., 4o., 6o., 27, 28 y 123 Apdos. "A" y "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 2.- LA SOBERANÍA NACIONAL Y EL ESTADO RECTOR.

Respecto a este apartado de la investigación que nos ocupa, debemos afirmar que por Soberanía en su acepción clásica, se ha entendido como un poder que no está sujeto a otro poder.

Es así como desde Bodino, el verdadero creador del término, pasando por Maquiavelo y Vattel, llegamos a Hegel quien sería el enunciador de la teoría más absolutista del Estado como ente soberano (17), aunque el concepto de soberanía y el vocablo que lo expresa, han tenido acepciones diversas que dificultan seriamente su precisión, ya que desde sus orígenes han denotado ideas distintas.

Así Aristóteles hablaba de autarquía, Jellinek de un sinónimo de autosuficiencia que implicaba la capacidad de un pueblo para bastarse a sí mismo y realizar sus fines sin ayuda o cooperación extraña.

Por otra parte se ha afirmado que la nación o pueblo en un sentido sociológico, como grupo humano real, coherente, que ha decidido darse una organización jurídica y política, creando al Derecho que a su vez da vida al Estado como persona moral, crea una dinámica que tiene como fuente a la

---

(17) Cfr. Modesto Seara Vázquez, Op.cit. pág. 94.

misma comunidad nacional, creando una superestructura juridico-política, autodeterminándose, es decir que crea su estructura que se expresa en un ordenamiento fundamental o constitución, en el que obviamente excluye la injerencia de cualquier sujeto distinto de la nación, que pudiese imponer a ésta estructura, o afirmar que la autodeterminación del pueblo o nación no está sujeta a potestad extraña a la comunidad nacional o a grupo que dentro de ella esté comprendido, conceptualizándose que el propio poder es soberano en cuanto que no está sometido interior o exteriormente a ninguno otro, puesto que lo soberano asigna un poder que no admite ninguno encima de él, una potencia que en la esfera donde está llamado a ejercerse no sustituye a ninguna otra.

Es así que la idea de soberano deriva etimológicamente del latín "superanus", super: sobre, encima, por lo que la soberanía es un atributo del poder del Estado, es una actuación suprema, desarrollada dentro de la sociedad humana que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos entes individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que componen a la colectividad o se encuentran dentro de ella.

El Estado forma una estructura y organiza un pueblo al

adquirir sustantividad propia al revestirse de una personalidad jurídica y política y se convierte en el titular del poder soberano, el cual en primera y última instancia se encuentra radicado real y socialmente en la nación, siendo la soberanía, única, inalienable e indivisible y que como característica se manifiesta a través de la voluntad general (18), independientemente de la problemática doctrinal que surge para delimitar al titular de la soberanía y del ejercicio jurídico del poder soberano. (19)

Ahora bien, la soberanía como supremacía constitucional que tiene el Estado para constituir la máxima autoridad y no estar limitada la misma por ningún otro órgano, con la calidad de soberano que se le atribuye y ser instancia suprema e independiente de autoridad y de acuerdo con lo cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior. (20), el pueblo mexicano se atreve y propone a través de su propia independencia nacional, aplicar su instancia soberana al

---

(18) Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1982. Pág. 241.

(19) Cfr. Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México 1967. Pág. 5.

(20) Cfr. Rafael de Pina. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa México 1976. Pág. 344.

radicalizar su postura de pueblo sometido a ser un pueblo autodeterminable e independiente al normar su propia estructura, creando en el organigrama juridico-politico para el desarrollo y satisfacci6n de sus propias necesidades e intereses comunes del pueblo sojuzgado.

Y es asi que sus aspiraciones quedan inscritas en el cuerpo legal que le da el perfil nacional al consignar en el articulo 39 de la Constituci6n Politica de los Estados Unidos Mexicanos, que: "La soberania nacional reside esencial y originalmente en el pueblo ..." (21)

Por otra parte y aplicando el principio de autodeterminaci6n, el Estado Mexicano en la consecuci6n de sus propios fines, desarrolla una facultad que no es potestativa que pudiera contemplarse dentro de la esfera de las facultades discrecionales, y 6sta por ser de car6cter esencial, la Rectoria Estatal, es una facultad consubstancial del Estado moderno mexicano, ya que tiene un valor normativo superior y en el orden social y politico, expresa en toda su magnitud el pacto social de todos los mexicanos, 6nica fuente legitimadora de las instituciones del Estado, es asi como el concepto de soberania nacional.

---

(21) Constituci6n Politica de los Estados Unidos Mexicanos.  
Art. 39 vigente. Ed. Porr6a.



que es uno de los valores superiores de nuestra Constitución Política, se vincula estrechamente al de Rectoría del Estado como una simbiosis conceptual en la aplicación de la política estadual de México como nación soberana.

De acuerdo a la definición de Rectoría que deriva del concepto Rector que es un adjetivo que señala a aquel que rige o gobierna (22) y por Economía como la ciencia social que se ocupa del problema de utilizar o administrar unos recursos escasos (los medios de producción), con vista a alcanzar la mayor o máxima satisfacción de las necesidades ilimitadas de la sociedad (meta de la producción) (23), podemos afirmar que por Rectoría Económica debemos entender que es aquella situación que rige los escasos recursos de la comunidad para alcanzar la máxima satisfacción de las necesidades del elemento esencial del Estado y hacer posible en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos, infiriéndose con ello, al Estado Rector que rige o gobierna.

---

(22) Pequeño Larousse Ilustrado. Ed. Larousse. México 1970.

(23) Glosario de Términos Económicos. Ed. Alethia México 1985.

3.- PRINCIPALES ARGUMENTOS PARA LA EXISTENCIA DEL ESTADO INTERVENCIONISTA.

Para entender la "Rectoría del Estado" como uno de los rasgos fundamentales y característicos del Estado moderno, no sólo en las economías socialistas sino aún en las economías de mercado, de occidente, es necesario analizar la problemática de la armonización de la interdependencia social, es decir; el equilibrio en el desarrollo integral de los diferentes sectores que integran la comunidad.

Debemos considerar que la quiebra del Estado demoliberal y el triunfo del Estado intervencionista, es un fenómeno totalmente explicable a través del desarrollo y evolución histórica del hombre, ya que la intervención del Estado no es un fenómeno contemporáneo, puesto que desde los orígenes del sistema capitalista, en el siglo XVI, el intervencionismo se enmarca históricamente en lo que se ha dado en denominarse, el Estado absolutista, bajo la doctrina económica del mercantilismo, que perduró hasta mediados del siglo XVII en Inglaterra, en Francia hasta finales del siglo XVIII, en Alemania hasta el siglo XIX y en Rusia perduró hasta principios del

siglo XX. (24)

A pesar de que persistieron una serie de reglamentaciones y restricciones que limitaban a la incipiente clase empresarial, con el tiempo se manifiesta en el desarrollo de la actividad económica, un cúmulo de trabas por parte del Estado al capitalismo comercial, a consecuencia de ello surge la doctrina clásica del "laissez faire, laissez passer". en donde se establece la rigurosa separación de los sistemas económicos y políticos que hace desaparecer el intervencionismo del Estado al que juzgaban dañoso para el desarrollo de la libertad económica capitalista, propiciando con ello la llegada del liberalismo económico.

Durante el presente siglo y a consecuencia de la laxitud por parte del Estado en la intervención y rectoría entre los quehaceres políticos y económicos, surge nuevamente la idea de que el Estado amplie su cobertura como una función vital en los diferentes procesos económicos, y es así que en 1912 Alemania interviene en el proceso económico a través de su economía de guerra, auspiciada por las necesidades surgidas por la primera gran conflagración.

---

(24) Parry Anderson. Loc. Cit. por Miguel Acosta Romero. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1989. Pág. 672.

mundial.

En 1929, surge otra situación gravísima en la que el Estado ineludiblemente interviene como consecuencia de la manifestación de la crisis capitalista de ese año en el que el problema repercute a los sectores más desprotegidos como son los productores de toda riqueza: el obrero y el campesino.

Por otra parte el gasto deficitario y la política monetaria mundial en el lapso de cuarenta años a partir de 1929, fueron elementos centrales de la intervención del Estado en la economía, en la mayoría de los países occidentales, por lo que a partir de entonces, se ha instaurado en la mayoría de los países con democracias liberales, la economía mixta como un medio de acción de la planeación del desarrollo económico y social de los estados.

Así y en ese orden de ideas, las diferentes teorías marxistas propagaban la planificación estatal de la economía y que como consecuencia del análisis teórico, surge en la práctica la manifestación de la política económica como un instrumento para cumplir fines con ese carácter junto con los particulares. (25)

---

(25) Miguel Acosta Romero. Op.cit. Pág. 674.

Por lo anterior podemos afirmar que la justificación de la intervención del Estado Rector, se ha sustentado en los diferentes criterios del legislador con un afán de proteger a las clases sociales más débiles, adecuando las necesidades y los imperativos de las mismas y todo aquello que tenga una causa de interés público o social, al orden jurídico establecido.

Ahora bien, por lo que le corresponde a nuestro sistema, es a partir del régimen del General Manuel Avila Camacho que con la compra de los Ferrocarriles Mexicanos Inter Océánico y del Noreste y posteriormente con la nacionalización de la industria eléctrica en los años 60's, se inicia una etapa poderosa y de permanente tendencia del Estado Mexicano, a intervenir directamente en la economía del país.

Este proceso de intervencionismo del Estado Mexicano se prosiguió no por una derivación de algún mandato específico de la Constitución Federal, sino que su fundamento legal tuvo en los diferentes decretos emitidos por el Ejecutivo Federal en base a los requerimientos que la propia coyuntura histórica iba planteando, situación que obviamente no invalida el hecho de que el Estado al intervenir directamente en la economía no lo hiciera con el propósito determinado de aplicar en forma extensiva y analógicamente

el artículo 3o. de la Constitución Federal de 1917, en materia de educación, reformado en 1946, así como el artículo 27 del propio ordenamiento federal en comento.

De lo anterior, se infiere que la tendencia hacia una Rectoría del Estado y la creación del sistema de economía mixta mexicana, surgió no como una cuestión concebida por el texto original de la Constitución Federal de 1917, sino fundamentalmente por decisión de los diferentes regímenes del Gobierno Federal, en base a los serios problemas económicos que se planteaban o se manifestaban en el país, debido a muy diferentes factores tanto internos como externos.

Es importante hacer la observación que a pesar de que en el texto original de la Constitución de 1917, no se ordenaba en forma clara, expresa y precisa la Rectoría del Estado, sí en cambio incluía principios de contenido eminentemente social, ya que la propia ha surgido a consecuencia de una revolución que reclama la implantación de la justicia social y el otorgamiento de nuevos derechos para los campesinos y los obreros; quienes en última instancia producen un alto grado de la riqueza nacional y que por su propia naturaleza social, se encuentran desprotegidos.

Es así que mediante gestiones administrativas se ha

contribuido al enriquecimiento de la Constitución como ha sucedido con la expedición de Decretos, Reglamentos, Nacionalizaciones, creación de empresas de carácter público, iniciativas legislativas en materia económico-social ante el Congreso de la Unión, así como aquellas iniciativas de reformas al texto de la Constitución Política en diferentes materias que benefician al interés general y que como resultado de esta acción, enriquecen y nutren a la Constitución, de acuerdo a las circunstancias económicas sociales y a las necesidades de la sociedad civil, constituyendo con esto una actitud de interpretación integrativa de la propia norma en comento, al subsanar deficiencias y lagunas jurídicas, extendiendo y ampliando por analogía sus conceptos básicos a fin de hacer de la Constitución no un texto desarticulado, sino un Código fundamental que otorgue a la nación mexicana, un auténtico proyecto nacional. (26)

#### 4.- LA JUSTICIA SOCIAL EN EL DESARROLLO NACIONAL.

Los hombres quisieron hacer justicia a través de la religión, otras veces a través del Derecho; pero en la

---

(26) Jacinto Faya Viesca. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa, 1987. Pág. 91.

actualidad los hombres ya no quieren confiar en otra justicia que no sea la equitativa distribución de los bienes. (27)

En esta idea podríamos enmarcar la problemática de interpretación de lo que es la Justicia Social.

Justicia es un concepto que deriva del latín "justitia" que a su vez proviene de "jus" que significa lo "justo" (28) o como lo afirma el maestro Rafael de Pina; como "aquella disposición de la voluntad del hombre dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual es debido o le corresponde, según el criterio inspirador el sistema de normas establecido para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo social más o menos amplio"

Desde el punto de vista axiológico, la justicia es un "criterio ético que nos obliga a dar al prójimo lo que se le debe conforme a las exigencias ontológicas de su naturaleza, en orden a su subsistencia y perfeccionamiento individual y social" (29) o como lo afirma Daniel Kuri Breña que la

---

(27) Juan Manuel Terán. Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa. 1977. Pág. 316.

(28) Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Op. cit. Tomo V

(29) Rafael Preciado Hernández. Lecciones de Filosofía de Derecho. Textos Universitarios. Facultad de Derecho. UNAM. 1982 pág. 209. citado por Daniel Kuri Breña.



Justicia es "un valor supremo que tiende a realizar el Derecho, cumple una función estructurante, implica una jerarquía de valores, ordena la vida de relación entre los hombres, a fin de que a cada uno se le reconozca lo suyo, esto es, las atribuciones dadas por la naturaleza humana que es común, y que por ser así, nos agrupa en la humanidad, en las naciones y en las agrupaciones intermedias, haciendo que a través de estas comunidades cada hombre cumpla sus fines temporales y trascendentes."

En la Grecia clásica, Aristóteles ya nos hablaba de las diferentes clases de justicia, así la justicia, distributiva que exige que en el reparto de los bienes y honores públicos, cada cual sea tratado según sus merecimientos; y de una justicia correctiva, que puede ser conmutativa, referida a las relaciones contractuales o judicial, referida a la aplicación judicial del Derecho.

Ahora bien, por Justicia Social debemos entender al criterio que rige las relaciones entre los individuos y la sociedad, ya sea considerando el punto de vista de los derechos a la seguridad como la justicia legal o general o desde el punto de vista del Derecho de los individuos en la justicia distributiva, por lo que podemos considerar que: "la justicia individual ordena los actos de los hombres al bien personal y la justicia social, ordena sus acciones

al bien común" (30).

Como consecuencia del problema planteado entre los diferentes conceptos de justicia, ésta adquiere dimensiones aún más grandes y radicales al tratar de saber si en última instancia una Constitución es capaz de configurar un Estado que sea al mismo tiempo un Estado de Derecho y un Estado Social, ya que hablar y defender un Estado de Derecho a secas, es permanecer en el inmovilismo del Estado burgués que solo pide que la Constitución tutele y proteja ciertas libertades y derechos a favor de los particulares.

Por otra parte, pugnar por un Estado que además de ser de Derecho sea Social, es definirse por un Estado defensor de los grandes valores de la justicia social y es estar también a favor de una administración intervencionista que configure a la sociedad de acuerdo a una previa idea de justicia.

Para el Estado de Derecho lo fundamental es la legalidad y la tutela de una serie de derechos y libertades a favor de los particulares, independientemente de los valores de la justicia, para el Estado Social de Derecho, lo fundamental son los valores de la justicia social y la

---

(30) Rafael Preciado Hernández. Lecciones de Filosofía de Derecho. Textos Universitarios. Facultad de Derecho. UNAM. 1982 pag. 212. citado por Daniel Kuri Breña.

implementación del Derecho en base a la justicia y a la asistencia vital de las grandes mayorías.

Estos dos argumentos son muy importantes para conceptualizar la Rectoría del Estado, ya que en esencia nuestra Constitución Política Federal y sus reformas, predicán y defienden un Estado que sea al mismo tiempo de Derecho Democrático y Social.

Por lo anterior podemos inferir que la decisión del Estado Mexicano no es solamente la de participar en el desarrollo nacional, sino lo que es más importante, participar decisivamente en la configuración de la sociedad mexicana a partir de la idea previa de justicia social y de la calidad de los elementos del desarrollo nacional implementando para ello una interpretación integral en la praxis de su política estatal, en base al artículo 3o. en que se habla de la educación democrática, considerándola como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo, art. 25, 26 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, mismos que se comentan en páginas siguientes.

## CAPITULO II

### LA TENDENCIA SOCIALISTA DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

#### 1.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS PRINCIPIOS SOCIALES DE LA CONSTITUCION FEDERAL VIGENTE.

Dentro de los antecedentes del Constitucionalismo Mexicano, encontramos que la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, es uno de los textos capitales en el propio desarrollo del mismo, ya que su contenido significa la ruptura del pasado en sus manifestaciones más importantes como son el poder económico y político de la iglesia y la desaparición de los fueros y privilegios militares y eclesiásticos; pero subyacía en el seno del Constituyente del 56-57, el espíritu de la participación de los hombres más significativos del llamado Partido Liberal, que permitió que se plasmaran en el texto de la Constitución de 1857, los principios básicos de las corrientes ideológicas del liberalismo político y económico existente en la época.

Este cuerpo jurídico liberal burgués e individualista, proclamaba tres postulados básicos: la libertad de industria,

la libertad de comercio y la existencia de un Estado no intervencionista.

No podemos negar que los defensores de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la propiedad, contribuyeran decisivamente a terminar con la esclavitud y la servidumbre; pero tampoco podemos negar que los defensores de estos valores reducían toda su defensa para una defensa aún mayor, que era precisamente el derecho de propiedad, como un derecho natural e inalienable del hombre.

Es así como surgen algunas ideas revolucionarias que nos cuestionaron si era posible la existencia de un Estado Social de Derecho, que tutelara y garantizara la satisfacción del interés general de la comunidad social, por lo que históricamente se manifiesta en nuestro orden jurídico, el constitucionalismo social, irrumpiendo en el escenario nacional en el momento en que el Estado Mexicano abandonaba el esquema del Constitucionalismo Liberal Burgués, al adoptar un nuevo código político que fuera más allá del simple imperio de la ley y el Derecho.

El Constitucionalismo Social Mexicano responde a una serie de características propias y la más importante es que éste constitucionalismo emerge a partir del movimiento revolucionario de carácter social de 1910, en donde después

el Constituyente de Querétaro de 1917, incorpora dos temas fundamentales que fueron la columna vertebral y bandera revolucionaria, iniciadora del movimiento armado: la Agraria y Laboral.

Por otra parte, el constitucionalismo social mexicano está íntimamente vinculado a grandes cuestiones eminentemente sociales como una "educación impartida por el Estado" esencialmente "democrática y nacionalista" (Art. 30.), una política de protección al ejido y comunidades agrarias, la propiedad originaria de la nación, la propiedad privada con las modalidades que requiera el interés público y social (Art.27), una política de protección y fomento a la clase trabajadora (Art.123), así como una política de Rectoría del Estado a través de los instrumentos que regulan la economía nacional (25, 26 y 28).

Ahora bien, el Constitucionalismo Social Mexicano tiene uno de sus valores superiores en la Rectoría del Estado, que no podrá entenderse cabalmente si no comprendemos en plenitud la regular conexión que existe en una serie de principios constitucionales que parecen aislados y que aparentan perder gran parte de su contenido, por una deficiente interpretación integradora; pero que tienen una real concatenación con otros valores del ordenamiento que lo enriquecen por la incorporación de nuevos principios como es

el caso concreto del concepto que nos ocupa: La Rectoría del Estado.

Debemos considerar que el constitucionalismo social no es privativo de México; sin embargo en nuestro país existe por razones propias, por conquistas sociales auténticas y por una evolución social real a partir de dos momentos políticos y sociales que trascendieron y que han sido muy importantes: La Reforma y La Revolución.

El Constitucionalismo Social no está reñido con el Estado de Derecho, al igual que este, exige el sometimiento del Estado al imperio de la ley del Derecho, ya que reclama la primacía de las instituciones sobre los hombres y reconoce además, la voluntad popular como fuente esencial de su propia soberanía y de la esencia del ser estatal.

Por otra parte y en el mismo orden de ideas, la Constitución de México de 1917, no declara de manera expresa, que nuestra República corresponda a un Estado Social, ni que nos rija un constitucionalismo social, tal como sucede en algunas Constituciones Europeas, no obstante la anterior omisión, en nuestra Constitución se hace uso frecuentemente de principios y valores constitucionales en los que se emplean expresamente las palabras y conceptos de: social, interés social, interés general, interés público, grupos y clases sociales,

desarrollo económico y social. (31)

Es así que si tomamos como referencia el contenido de los artículos antes mencionados, 3o., 4o., 27, 123 y recientemente el 25, 26, y 28 de la Constitución Política Federal vigente, podemos afirmar con absoluta y categórica certeza, que nuestro ordenamiento jurídico superior, crea las instituciones públicas nacionales, otorgándoles y reconociendo derechos a la población, con clara y firme voluntad y determinante convicción política, de que el Estado Mexicano se forme, constituya y opere como un Estado Social.

En los artículos antes mencionados, abundan ideas de fomento, protección, promoción, garantías, por parte del Estado en cuestiones vitales para el hombre como son la salud, la alimentación, la calidad del medio ambiente, el crecimiento de la economía, el reparto justo de la riqueza nacional, las prestaciones y asistencias sociales y de la justicia entre otros principios de gran importancia para el desarrollo social de los mexicanos.

Los anteriores cometidos estatales, otorgan política y constitucionalmente al Estado Mexicano, la titularidad de la

---

(31) Jacinto Faya Viesca. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa, Mex.1987. Pág. 191.



función prestadora y asistencial más importante como es la creación para protagonizar óptimas condiciones y medios fundamentales de existencia de la vida humana, constituyendo toda esta estructura para satisfacer las necesidades surgidas de ese gran fondo social de que está impregnada la naturaleza del Estado Mexicano y el cual demanda para la vigencia de un auténtico Estado Social de Derecho, tareas teóricas y prácticas de gran magnitud. (32)

## 2.-COMENTARIOS A LOS ARTICULOS 25, 26 Y 28 CONSTITUCIONALES.

Con las reformas de que fueron objeto los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales, durante el periodo administrativo comprendido entre 1982 y 1988, se manifiesta un enorme hecho político sin que se haya calificado expresamente, ya que con estas reformas se caracteriza al Estado Mexicano, como un Estado Social de Derecho, situando a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al nivel de las más progresistas y avanzadas de occidente, en el que se consagra la existencia del Estado Social. (33)

---

(32) Derecho del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. separata. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. Méx. 1985. Ed. Miguel Porrúa.

(33) Ctr. Jacinto Faya Viesca. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa Méx. 1987. Pág. 210.

En el artículo 25 se plantean principios básicos del sistema económico mexicano, ya que la referencia que hace del Estado Mexicano, como un concepto de suma importancia, como lo es la Rectoría del Desarrollo Nacional, desglosándose el contenido del mismo en tres conceptos fundamentales: el Estado, Rectoría y Desarrollo Nacional. finalidades que se consagran en el artículo en comento, cuya acción rectora del Estado con respecto al Desarrollo Nacional, se subdividen en:

a).- La garantía de que el Desarrollo Nacional sea integral, es decir; que el Estado deberá vigilar porque el progreso y el mejoramiento del pueblo se realice mediante su organización, cuya cobertura sea el conjunto de la población y en toda la extensión del territorio nacional, en sus diferentes ramas de la actividad productiva y que los beneficios no sean exclusivos para algunos de los grupos sociales o regiones del país, sino que su alcance sea integralmente a toda la sociedad mexicana y que simultáneamente favorezca al desarrollo en los diversos renglones consubstanciales del Desarrollo Económico del país.

b).- Fortalecer la Soberanía de la Nación como un objetivo vital y particular del Estado Mexicano frente a aquellos que se encuentren en gran ventaja y condiciones

económicas más avanzadas, ya que todo intento para organizar una sociedad bajo ciertos fines de formación estatal, supone la preservación de la capacidad de decisión y poder soberano.

Por lo que esta finalidad particular de fortalecer la Soberanía Nacional, debe estar presente en toda acción rectora del Estado Mexicano y actualizarse en la medida que aseguren el aprovechamiento por parte de los mexicanos, de sus propios recursos naturales, la preservación de la riqueza generada por el país, el afianzamiento de la cultura nacional, la capacidad de proporcionar a todos, los satisfactores básicos, el desarrollo de tecnología propia y en general, toda medida que tienda a permitir que efectivamente las decisiones que afecten al pueblo de México, se tomen con el menor número de intervenciones externas posibles.

c).- Fortalecer el régimen democrático como una finalidad sustancial del Estado Mexicano, ya que el verdadero desarrollo no puede concebirse únicamente con la idea de crecimiento como única meta a satisfacer, puesto que el fortalecimiento del régimen democrático está íntimamente vinculado al hecho de que el desarrollo sea integral y se fortalezca así la Soberanía Nacional, fundándose en un proceso que debe ser participativo o sea de

participación popular; en el que todos los sectores sociales puedan intervenir en la toma de decisiones y al mismo tiempo, que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera que alcancen a toda la comunidad nacional.

d).- Obtener el pleno ejercicio de las libertades y dignidades del individuo, grupos y clases sociales, siendo este fin correlativo al anteriormente señalado, en el sentido de que la democracia verdadera sólo puede darse garantizando el ejercicio de la libertad, entendiéndose a ésta como un valor vinculado no solamente al individuo, sino a los grupos y clases sociales.

Por eso en este precepto se entrelazan los valores de libertad y dignidad como la capacidad real de que a partir de condiciones dignas de vida, se haga efectivamente factible elegir entre diversas alternativas en el desarrollo nacional.

El artículo 25 en comento, propone la necesidad de que la Rectoría del Estado, para alcanzar sus fines, fomente el crecimiento económico y el empleo, significando que la organización social estatal, debe asumir una posición activa en cuanto a la creación de condiciones que generen dicho crecimiento, ampliando las oportunidades de trabajo, y recogiendo del pensamiento social mexicano, la fórmula

esencial de preeminencia de las necesidades sociales, sin menoscabo de las libertades fundamentales.

Ahora bien, por lo que respecta al artículo 26 constitucional, su contenido es novedoso debido a que se ha puesto en vigencia al realizarse una serie de programas y planes para regir la vida económica, social y política de nuestra nación, por lo cual su inclusión dentro del texto de la Constitución Federal del Estado Mexicano, sigue siendo muy controvertida, y atacada por los grupos que con ello han visto afectados sus intereses, al tener que someterse al orden establecido en las actividades mencionadas, de la vida nacional.

En éste, se trata la materia del Sistema Nacional de Planeación Democrática, misma que responde a la necesidad de regular constitucionalmente aspectos fundamentales de la sociedad contemporánea, en sus relaciones del desarrollo integral respecto a la parte que le corresponde al Estado en materias de su competencia y del crecimiento de la economía, ya que este señala como responsabilidad del Estado, el organizar el Sistema de Planeación del Desarrollo Nacional, teniendo como finalidad desde luego, el establecimiento de la solidez, dinamismo, permanencia y equidad en el desarrollo de la economía nacional.

Las actividades sociales, por ser de múltiples

características, corresponde al Estado otorgarles un determinado lugar dentro del desarrollo que se propone, especificando el planteamiento de prioridades, para determinar los objetivos a alcanzar en las diferentes etapas de su implementación.

Se exige asimismo que el sistema de planeación sea dinámico a efecto de que no se anquilose en fórmulas permanentes y estáticas que a la postre harían nugatorios los principios de planeación, ya que este debe ser capaz de responder a las necesidades cambiantes que plantean las situaciones de la vida contemporánea.

Por otra parte, también debe ser con el propósito de permanencia, ya que los fines especificados para el desarrollo nacional, implican la necesidad de acciones continuadas que mantengan la prosecución de los objetivos nacionales planteados.

Es así que se debe insistir en que este precepto constitucional recoge los frutos recientes del pensamiento social mexicano, cuya fórmula esencial, como se afirmó anteriormente, se centra en la preeminencia de la satisfacción de las necesidades sociales, sin menoscabo de las libertades fundamentales.

Respecto al artículo 28 de la propia Constitución Política Federal del Estado Mexicano, es un precepto de

origen antimonopolista, que ha sufrido recientemente una serie de cambios substanciales, ya que no se limita como en un principio, a la prohibición de los monopolios, sino que actualmente es base de la política estadual del Estado Mexicano, toda vez que es útil para configurar y confirmar las estrategias gubernamentales, mediante el control de precios máximos en los artículos o materias primas que se han considerado como básicos para el desarrollo de la economía nacional y para el consumo popular; insistiendo el Estado Mexicano en base a este principio constitucional, en la práctica predominante de reglamentar exhaustivamente la materia de distribución de los mismos productos básicos, dirigido a la eliminación de los usos mercantiles de intermediaciones excesivas y los reductos de acaparamientos con propósitos alcistas en los precios, organizándose en el propio desarrollo a través de la ley como ya hemos afirmado, a la protección de los consumidores, propiciando asimismo, la defensa de sus legítimos intereses.

Ahora bien, como resultado de la aplicación de los principios que emanan de los artículos 25, 26 y 28 en comento, surge doctrinalmente el concepto de "interés general", bajo cuyo principio se establecen la Rectoría del Estado, al ordenar e implementar las bases del desarrollo económico nacional, tanto de las actividades del sector

público, del sector social como del sector privado, puesto que el concepto de referencia, propicia que el Estado ejerza de manera exclusiva, en las áreas estratégicas a las que hace mención el artículo 28 constitucional.

Aunque en la actualidad el concepto de interés general no se encuentra definido en nuestra Carta Magna ni en leyes ordinarias, en las que se precisen sus elementos esenciales, podemos inferirlo por estar expresamente constitucionalizado, deduciendo su significado como aquella voluntad y determinación que se avoque a la defensa de la soberanía nacional protegiendo a las mayorías sociales en la realización de los valores de la justicia social. por lo que advertir que la aplicación del concepto de interés general, se hace necesario para que en la práctica sea efectiva, dependa de una adecuada y clara legislación reglamentaria u ordinaria en relación a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales en comento, dando los medios propicios para que el poder público pueda en la práctica, implementar en su estructura administrativa, la mejor manera de aplicar este importantísimo principio constitucional.

### 3.- JUSTIFICACION JURIDICA DE LA ECONOMIA MIXTA MEXICANA Y DE LOS SECTORES SOCIALES QUE LA INTEGRAN, PARA SU IMPLEMENTACION EN EL DESARROLLO NACIONAL.



Como ya hemos afirmado anteriormente, la actividad económica del Estado se ha visto con cierto recelo o desconfianza y hasta ha sido considerada como algo inapropiado e ilegítimo dentro de las actividades del Estado.

En este mismo orden de ideas, también hemos afirmado que la intervención del Estado en la economía, se ha manifestado a través de la política económica como instrumento para cumplir fines económicos en colaboración con los particulares.

Ahora bien, la intervención del Estado Mexicano en la economía, se ha venido implementando en forma tal que actualmente ha surgido una conceptualización de esa intervención y que se le ha venido dando el nombre de Rectoría Económica del Estado, misma que se viene ejerciendo en el ámbito estructural del Derecho Mexicano dentro de la Economía Mixta, a través de la intervención directa del Estado en las actividades productivas nacionales.

El sistema de Economía Mixta ha recibido diversos nombres como economía neoliberal, economía social de mercado, economía de mercado con planificación indicativa, economía socialista de mercado, socialismo concurrencial, economía de mercado administrativo y más jurídicamente, Estado Social de Derecho, o sea; un capitalismo

reglamentado.

Las principales características de la Economía Mixta son: (34)

- Creación de un sector público estratégico.
- Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras.
- Áreas económicas planificadas o publicitadas.
- Áreas económicas concurrenciales o privatizadas.
- Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado.
- Liberación parcial del comercio exterior.
- Protección estatal de sectores atrasados.
- Servicios públicos en salud, seguridad social, etc.
- Libertad individual empresarial.

Ahora bien, dentro de la intervención del Estado Mexicano a través de la economía mixta, este desarrolla su función rectora en la que se manifiesta una dicotomía pragmática, una en la que se consideran los elementos, así como los instrumentos técnicos de análisis de la función del Estado en el proceso económico y otra en la que pondera,

---

(34) Jorge Witter V. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. Las Economías Mixtas. UNAM, 1985. Coordinación de Humanidades. Pág. 6.

describe y analiza dicha función, mediante los instrumentos y mecanismos de los que se vale para la consecución de sus propios fines, siendo ambos complementarios y que a través de los cuales el Estado realiza una acción que conduce de manera consciente y racional, el crecimiento y desarrollo de los recursos nacionales, armonizando los complejos intereses de los diversos sujetos económicos que conforman la sociedad, mediante un sistema que posteriormente explicaremos más ampliamente: la Planeación.

La Economía Mixta se puede conceptualizar como "un sistema de organización económica que cuenta con recursos productivos disponibles, unidades de producción e instituciones en las que coexisten principios liberales y sociales que responden a sendos sistemas económicos puros de tradición liberal individualista y de solidaridad social, centralmente planificada". (35)

Así, debemos presumir que en la existencia de una economía mixta, debe darse el establecimiento de un sistema individual, donde se mantenga la propiedad privada de los bienes de la producción y de una economía colectiva donde se significa el interés de la sociedad.

---

(35) Arturo Pueblita Pelisio. Elementos Económicos en las Constituciones de México. Editorial Limuse. 2a.Ed. Méx. 1987. Pág. 257.

En la práctica y evolución social no se ha encontrado que existan sistemas económicos que tengan rasgos individuales o sociales puros; ya que lejos de erigirse sistemas con esas características, ambos han subsistido en una real y auténtica simbiosis social.

Es obvio que toda estructura de un sistema económico debe considerar lo siguiente:

- Primeramente los recursos productivos disponibles, ya que toda organización económica cuenta con un complejo de recursos humanos, técnicos y materiales.

- En segundo lugar, las unidades de producción, ya que dichos recursos deben ser movidos por las empresas que integran el aparato productivo de la sociedad, dando origen a los flujos reales y monetarios con los que se ejecutan las actividades relacionadas con la solución de los cuatro problemas fundamentales de toda sociedad: qué, cuánto, cómo y para quién producir.

- En tercer lugar, las instituciones que en todo el sistema de organización económica se integran con instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas que dan cuerpo a las actividades desarrolladas por la sociedad.

Uno de los antecedentes relevantes de la Economía Mixta en el desarrollo económico-político universal, se dio en la

década de los años treinta, por la autoridad del Valle Tennesse, que establecía en el contexto del New Deal de los Estados Unidos, como una corporación de carácter público, que adquirió funciones básicas de control de crecimiento, mejoras de navegación y generación de energía eléctrica, así como las de ejecutar programas de repoblación forestal, salud pública y la creación de facilidades de recreo y esparcimiento.

Esta experiencia vino a demostrar que el Estado puede y debe intervenir ante problemas sociales trascendentes que pese a su gravitación comunitaria, no interesan a inversionistas o empresarios privados, iniciándose con dicha intervención estatal, el germen llamado principio de subsidiaridad, misma que se presenta como una reminiscencia o residuo histórico liberal que perdura en el Estado intervencionista. (36)

Ahora bien, la Economía Mixta Mexicana, desde el punto de vista político, aspira a constituir un sistema intermedio entre la economía de mercado y la economía centralizada planificada y su extremo que es el colectivismo.

Desde el punto de vista económico, representa un esfuerzo para apartarse de los viejos esquemas o principios del liberalismo en su expresión manchesteriana; y el

---

(36) Cfr. Jorge Witker V. Op. cit. pág. 9.

neoliberalismo y el liberalismo social que trata de corregir las contradicciones del sistema liberal.

Desde el punto de vista jurídico, es su expresión en el orden jurídico nacional, tal como se representa en la Constitución y la Legislación Administrativa. (37)

El Maestro Antonio Carrillo Flores afirma que la noción que los mexicanos tenemos sobre lo que es la economía mixta, es que el aparato productivo y la distribución de bienes y servicios, está constituida por tres sectores: (38)

- El Sector Público, que está constituido por la Administración Pública, centralizada, descentralizada, paraestatal, estatal, municipal y dentro del desarrollo de sus propias actividades, las áreas estratégicas y prioritarias.

- El Sector Privado, que está integrado por la iniciativa de los particulares y que actúa de acuerdo con las condiciones del mercado, salvo en lo que está impulsado, restringido o regulado por el Poder Público.

- El Sector Social que está conformado por los ejidos, sindicatos, cooperativas, etc.; y que de acuerdo a la

---

(37) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Tomo II Ed. Porrúa, Edic. XIII. Méx. 1985. Pág. 369.

(38) Ibidem. Pág. 368-369.

exposición de motivos de las iniciativas de reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales, por todas aquellas empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores.

Como ya hemos afirmado, la economía mixta mexicana, no fue creada como una cuestión de coyuntura política independiente de nuestro sistema económico social.

No fue consecuencia de una simple creación jurídica o de un formulismo dogmático e ideológico desglosado de un conjunto de valores, puesto que tiene vigencia y se justifica porque forma parte de un todo mayor y porque su creación responde a un proyecto nacional, cuyas bases son eminentemente revolucionarias.

La Economía Mixta Mexicana es solamente una parte y una derivación de un todo unitario que es precisamente nuestro constitucionalismo social.

En base a todo lo anterior, la Economía Mixta Mexicana tiene que estar sustentada en valores políticos y sociales cuyo sistema económico mexicano opera gracias a una concreta instrumentación que materializa valores de nuestro constitucionalismo social, orientadas a pretender un desarrollo integral nacional con la concurrencia de los grandes sectores que unifican el ente social nacional.

Como consecuencia de esto y desde un enfoque

estrictamente económico, nuestra economía mixta produce y distribuye sus bienes y servicios a través de los sectores anteriormente citados.

EL SECTOR PÚBLICO :

Es conveniente precisar y delimitar primeramente lo que debemos entender como Sector Público, ya que entenderlo como la totalidad de la Administración Pública ya sea centralizada o paraestatal, sería confundirlo con el gobierno, pues no se puede pretender que la totalidad de las actividades administrativas y políticas del gobierno estén orientadas a la producción y distribución de bienes y la prestación de servicios con una clara pretensión económica. por lo que la idea de Sector Público debe considerarse cuando se incluya a todas y cada una de las dependencias o entidades, ya sean centralizadas o de administración paraestatal, que estén encargadas por Mandato Constitucional, por una Ley del Congreso de la Unión o por un Decreto del Ejecutivo Federal, de alguna actividad reservada de manera exclusiva al Estado, de acuerdo con el artículo 28 constitucional o de algunas de las Empresas Públicas del Estado que actualmente operen, considerando dentro de este mismo contexto, que la economía mixta estará



constituida por cualquier órgano de autoridad competente, ya sea federal, estatal o municipal, que esté avocado directa o indirectamente a la producción de bienes económicos o bien a la prestación de ciertos servicios con sus tasas o tarifas legalmente autorizadas.

Se podría suponer que el Estado Mexicano en cualquier momento estaria en posibilidad de socializar la economía nacional; pero la existencia de la economía mixta se manifiesta en forma equilibrada, en un contexto de libre empresa y de una sensata intervención estatal.

La prosperidad del Sector Privado, la plena vigencia de los Derechos Sociales y la responsable participación del Sector Público en la economía nacional, no es cuestión de ecuaciones matemáticas de un modelo de economía mixta, sino del resultado de la plena comprensión y vigencia de nuestro constitucionalismo social y de la perfección de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, que rechaza los modelos capitalistas y socialistas a ultranza, ya que la intervención administrativa en la economía a través de regulaciones económicas, empresas públicas y la planeación, no constituyen formas de socialización, sino cometidos esenciales del Estado Moderno y actuante, cuya responsabilidad social es vigilar, regular, supervisar, auspiciar. planificar y desarrollar su actividad dentro de

los límites más estrictos del interés social, el interés público, la soberanía nacional y la independencia económica de la República Mexicana.

EL SECTOR PRIVADO :

El otro sector que concurre en la implementación de la economía mixta, es el Sector Privado que está formado por la totalidad de las personas físicas y morales o jurídicas de Derecho Privado y que de acuerdo con el artículo 5o. constitucional, ejerzan la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siempre que sean lícitos.

Podemos afirmar categóricamente que en la práctica, el Sector Privado lo conformamos la totalidad de los mexicanos, en minoría o mayoría de edad, productivos o improductivos, económicamente hablando, así como los extranjeros y las empresas extranjeras constituidas conforme a las leyes de nuestro país.

El Sector Privado implementa su actividad económica en un marco de libre empresa, de economía de mercado, sin más limitaciones que las regulaciones y prohibiciones establecidas en las leyes y los reglamentos administrativos respectivos.

Es importante hacer referencia a que el artículo 25

constitucional, no solamente constitucionaliza al Sector Privado en la economía nacional, sino que además le otorga la garantía constitucional de que los particulares deben recibir apoyo y protección de la ley en relación a las actividades que realicen, en cuanto el desarrollo sea en beneficio del crecimiento económico nacional.

El artículo 25 constitucional, señala como ya hemos afirmado, que en la ley se alentará y protegerá la actividad que realicen los particulares y proveerá las condiciones necesarias para que el desenvolvimiento del Sector Privado contribuya al desarrollo de la economía nacional, en los términos que la propia Constitución Federal señala.

Como podemos inferir, la anterior afirmación no declara principios vagos, confusos o impracticables, ya que se trata de una garantía que por primera vez en la Constitución de 1917 se otorga y se concretiza en favor de los particulares como una garantía de fomento y subvención para los particulares y que como actividad del constituyente permanente, ha impuesto al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, la obligación constitucional de expedir leyes necesarias a fin de institucionalizar e instrumentar las técnicas de fomento y subvención, que permitan materializar la garantía consignada en el último párrafo del artículo 25 constitucional, por lo que la única

forma para que el Sector Privado acceda al ejercicio de la garantía constitucional de fomento, es a través de las leyes federales o locales de la materia, para que se implanten los instrumentos y técnicas de fomento en beneficio del Sector Privado, para el engrandecimiento de la economía y del Desarrollo Nacional.

#### EL SECTOR SOCIAL :

Por lo que toca al Sector Social, como ya lo hemos señalado anteriormente y de acuerdo al artículo 25 constitucional, está integrado por organismos tales como los ejidos, coaliciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o de manera exclusiva a los trabajadores y en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Por la existencia del Sector Social se han despertado numerosas y severas críticas por la totalidad de las organizaciones empresariales del país, mismas que se hacen en el sentido de que el Gobierno mexicano limita y cercena las actividades que tradicionalmente han estado en manos de los particulares y que además con ello, el gobierno da

grandes pasos hacia el socialismo.

Obvio es decir que tales criticas demuestran una ignorancia supina ante la vision de la realidad, ya que con ello se demuestra un desconocimiento total de los principios elementales del Derecho Constitucional Mexicano y de la compleja sociedad civil mexicana.

En relacion a lo anterior, es importante significar que el articulo 25 constitucional no creó ningun Sector Social, puesto que este ya existia con antelacion, ya que instituciones como el ejido, las cooperativas, son instituciones añejas y con una serie de ordenamientos creados para este tipo de organismos, pues fueron producto de nuestra historia revolucionaria y muy especialmente de nuestro Constitucionalismo Social.

El Sector Social ya existia en México, aún con este nombre, por lo que constitucionalizar tal denominación no es crearlo, sino identificarlo, precisarlo a efecto de una integraci3n definitiva y de divisi3n social.

Se debe considerar que este sector no surge como una alternativa de suplencia del sector privado, ya que en nada ha disminuido, ni una sola de las actividades de los particulares, además de que no existe la menor posibilidad de que esto suceda, puesto que el propio articulo 25 o en algun otro mandato constitucional, no se ha ordenado limitar

o prohibir alguna de las actividades del Sector Privado, salvo aquellas estratégicas o prioritarias que la propia Constitución Federal reserva al Poder Público.

Así también, como sucede en el Sector Privado, el artículo 25 constitucional ordena que por medio de la ley se establezcan los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del Sector Social y aun así no se disminuye o limita a rama económica alguna, susceptible de ser explotada por los particulares, por lo que existe en la praxis administrativa de la economía mixta mexicana, una actividad de fomento a la organización y expansión de la actividad económica del Sector Social, como un imperativo categórico de nuestro Constitucionalismo Social vigente.

A lo anterior y como una interpretación legal, la garantía constitucional consignada de fomento del Sector Social, es una garantía que no entra en conflicto con ninguna otra del ordenamiento constitucional, pues no limita a ninguna otra garantía, ni prohíbe o impide el ejercicio de las garantías a la libertad económica, la propiedad privada, el comercio, seguridad jurídica entre otras, ya que se trata de una garantía que reúne la totalidad de los requisitos implícitos en las demás garantías, como una expresión coherente del espíritu del Constitucionalismo Social Mexicano.

Como corolario al tema que nos ocupa, podemos decir que el acontecimiento social de 1910-1917, se significó por los ideales eminentemente sociales, en respuesta al yugo burgués que acosaba a la comunidad de entonces, por lo que teleologías populares y revolucionarias se condensaron en la letra jurídica, en donde el Derecho, caracterizado por reflejar y encauzar el acontecimiento social, las cristalizó en normas constitucionales.

Se evidenció de esta manera, el sistema dual de la economía que actualmente se estatuye y se vive, un sistema mixto de inconfundible e indubitable origen capitalista.

En la actualidad, el orden jurídico fundamental de México, establece la coexistencia de la propiedad pública, privada y social (Artículo 27 Constitucional), se consagra la rectoría del desarrollo nacional, ya sea económico, político, social y cultural (Artículo 25), establece la participación de los sectores sociales a los que ya hemos aludido, en las áreas prioritarias del desarrollo, así como se enuncian las Áreas estratégicas del desarrollo que de manera exclusiva deben ser atendidas por el sector público 28 se reconocen los derechos sociales de los económicamente débiles (Artículos 27, 28 y 123), se constituye el sistema nacional de planeación democrática y se inspira en el sistema democrático concebido como un

sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social, político y cultural del pueblo mexicano. (Artículo 3o. Constitucional).

En base a lo anterior, podemos afirmar que en los elementos y praxis económica, social y política del país, creemos que nuestra economía mixta, pese a sus complejidades e insuficiencias, se nos presenta a los mexicanos del ya cercano siglo XXI, como un modelo viable y perfectible que aspira a equilibrar las libertades con las necesidades de las vastas regiones de nuestra patria.



61  
CAPITULO III

PRAXIS DE LA POLITICA ESTADUAL DEL ESTADO MEXICANO.

1.- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Administración Pública ha surgido como un fenómeno de organización y manifestación de la condición gregaria del hombre, ya que en cualquier situación en que los hombres unen sus esfuerzos para lograr un propósito, se encuentra presente el acto administrativo, aun cuando las características de sus componentes sean elementales.

Los fenómenos administrativos son tan viejos como la humanidad misma, ya que en esta se manifiestan desde los albores de la sociedad y uno de los pueblos más antiguos de que se tiene noticia, fue el que ocupó el valle bajo del Eufrates hace 5,000 años, en la región conocida como Sumeria, puesto que en algunos documentos existentes de esta civilización, se pueden encontrar evidencias de prácticas administrativas. (39)

Así y a través de la gran evolución social, podemos afirmar que "con absoluta precisión se puede fijar como

---

(39) Cfr. José Galván Escobedo, Tratado de Administración General, Ed. INAP Sva, Ed. Méx., 1980, Pág. 68-69.

momento de nacimiento de la ciencia de la administración una fecha: 1908" (40), data en que Carlos Juan Bonnin publicó el libro primigenio de nuestra disciplina: Principios de la Administración Pública.

Ahora bien, todo ente social de tipo Jurídico como lo es el Estado, requiere para su manifestación en el ámbito de sus responsabilidades, efectuar una serie de actividades en las que desarrolla sus propios fines, en beneficio de la comunidad y es así como surge el problema de crear un sistema administrativo, donde el Estado implemente su política estadual frente a sí mismo y primordialmente frente a sus gobernados.

En base a las necesidades propias del desarrollo de las actividades estatales, se hizo necesario que la Ciencia Jurídica retomara la problemática para conceptualizar la actividad administrativa, ya que esta actividad abarca grandes áreas de administración como lo son: el de policía o control, de fomento y de servicio público (41); y es así que como antecedente de todo esto, se crea una rama

---

(40) Umar Guerrero, Teoría de la Administración Pública. Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales. Ed. Harla, Méx. 1986. Pág. 61.

(41) Luis A. Delgadillo Gutiérrez, Elementos de Derecho Administrativo. Ed. LINUSA. Méx. 1986. Pág. 6.

especializada del Derecho y que surge a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, llamándose Derecho Administrativo.

El Derecho Administrativo se tiene conceptualizado como "el conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares".(42)

Obvio es decirlo; pero el Derecho Administrativo tiene como objeto de su conocimiento a la Administración Pública y a ésta la podemos considerar como el "conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos.(43)

La administración Pública abarca dos acepciones: la acción de administrar, que implica una gestión y también como un órgano de Estado: la Administración.

En el Primer caso se parte de un criterio material, es

(42) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa Méx. 1988. Pág. 13.

(43) Rafael de Pina. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa. Méx. 1976. Pág. 53.

decir: se considera la naturaleza de la acción que se realiza.

En el segundo caso, hacemos referencia a un carácter orgánico, es decir: nos referimos al órgano que realiza la acción.

Así pues, podemos afirmar que la Administración Pública es la actividad estatal que tiene por objeto la gestión del interés general, ocupándose en consecuencia, de realizar aquellas actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas.

La Administración y el Derecho en un sistema liberal de legalidad administrativa, la acción individual es la regla, limitada solamente y de manera expresa por aquellas acciones que se consideran lesivas a la libertad de otros individuos o a la paz social.

Por su parte, la acción pública es la excepción, es considerada como un mal necesario y que por lo tanto debe reglamentarse cabalmente para garantizar que sólo realice aquellas acciones que expresamente le autoriza la sociedad.

Así, el Estado Mexicano implementa un sistema de administración Pública que está considerado dentro de los principios constitucionales, y es del propio artículo 90 del máximo ordenamiento nacional de donde emana el principio de reglamentación de la Administración Pública, al afirmar que:

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

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos"

Por lo que en este mismo orden de ideas, consideramos que el Estado Mexicano aplica y desarrolla su actividad administrativa en base a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (44) en concordancia con los principios constitucionales del Artículo 90 en comento.

El Estado mexicano a través del Gobierno Federal, aplica su política Estadual en base al principio consignado en el artículo 90. de la Ley Reglamentaria a que hemos hecho mención, ya que en este mismo ordenamiento se consigna el

---

(44) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

principio de que todas "las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal, conduciran sus actividades en forma programada, en base a las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación Nacional del Desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal"

Ahora bien, por Política Estadual debemos entender todas aquellas metas que a corto, mediano y largo plazo, el Estado fija a través de quienes ejercen la jefatura de Gobierno o de Estado, así como la fijación de prioridades para el ejercicio de la actividad estatal, englobándose las asignaciones de la utilización de los instrumentos patrimoniales del propio Estado, que van desde los energéticos hasta los recursos financieros.

Por lo que desde el punto de vista material, al conjunto de decisiones y operaciones de los gobernantes, llamaríamos Política Estadual, misma que es considerada como un género dentro de la especie de policía administrativa, que se manifiesta a través de la actividad del Estado de la bien llamada Administración Pública.

Obvio es afirmar que en la implementación de la Administración Pública en México, se aplica en los tres niveles de gobierno, mismos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna como un principio de

organización política administrativa en los Artículos 40, 115 y 116, en base al criterio doctrinario de Don Carlos de Secondat Barón de Montesquieu, analizado en su obra "El Espíritu de las Leyes".

## 2.- ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO NACIONAL.

### A. - MARCO TEORICO DE PLAN.

Toda política que expresa una estrategia de conservadurismo, de mero crecimiento o de desarrollo, se manifiesta a través de grados y etapas de acción del Estado, que van desde el mero intervencionismo, pasando por el dirigismo, hasta las variantes posibles de planificación.

El simple intervencionismo se caracteriza por una injerencia del Estado, no sistemática ni orientadora.

El Estado no actúa sobre las causas sino sobre algunas consecuencias del proceso socioeconómico (proteccionismo aduanero, regulación cambiaria, control de precios y salarios, subsidios, entre otros conceptos).

El dirigismo es más sistemático y orientador, el Estado

se funda y opera a través de ideas y procedimientos generales y pueda articularse en una política económica unificada, constituye un reglamentarismo más intenso que no quiere ni busca modificaciones estructurales del propio Estado.

La planificación propiamente dicha, constituye una intervención del Estado en forma deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo de los procesos socioeconómicos y de sus leyes. (45)

La planificación es una tarea compleja y continua, con diferentes funciones, tareas y etapas que se van desarrollando en el tiempo.

Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso más general, el de las decisiones del Poder Político, ya que la actividad planificadora del Estado, su formulación y ejecución, suponen y exigen una decisión política permanente.

Por lo que podemos afirmar que la planeación es una actividad del Estado y en general de toda organización, que es necesaria para establecer prioridades conforme a una

---

(45) Cfr. Marcos Kaplan. Sociedad Política y Planificación en América Latina. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie I Estudios de Derecho Económico Núm. 15 UNAM. 1985. Pág. 12-13.



escala de valores o de cuestiones políticas, en la que se determine qué es lo que se debe alcanzar, cómo se debe alcanzar y qué medios se deben utilizar para obtener esas finalidades que pueden ser a corto, mediano y largo plazo.

La planeación nació en el campo socialista, que utilizó inicialmente medidas directas de aplicación compulsiva, presentándose por primera vez en la URSS en 1928, un Plan Quinquenal cuya implementación de mecanismos encaminados a la sistematización de recursos y el despliegue de la economía basada en un plan preciso, provocó un ritmo de industrialización y crecimiento económico extraordinariamente rápido entre los años de 1928-1940, situación que llamó la atención mundial.

En un sentido estricto, plan es la representación simbólica de un proyecto a realizar, un plan representa el proyecto de desarrollo de una acción.

La representación simbólica permite reducir el espacio y el tiempo y así prever las acciones que permitirán al hombre el dominio de los elementos.

El proceso intelectual para la elaboración del plan, parte de un esquema global preliminar a partir del cual se precisan poco a poco los detalles.

La unidad y coherencia proviene del objetivo perseguido, ya que los medios disponibles delimitan lo que

es posible, toda vez que no se trata de una simple previsión, sino de un proyecto realizable, si se toman las medidas previstas por el plan, para los programas límites o planes sectoriales.

De lo anterior se deduce que un plan socioeconómico, abarca necesariamente todas las actividades de los hombres y de la sociedad, en la medida que ellas se condicionan, directa o indirectamente, por actividades de producción, etc, por lo que se trata en este contexto de una actividad económica. (46)

Ahora bien, por Plan se tiene entendido al "Conjunto de medidas gubernamentales tomadas para organizar y dirigir la actividad económica" (47)

La planeación es una técnica de actuación de magnitud global sobre la actividad económica por parte del Poder Público del Estado, cuya actividad pretende: (48)

-Precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico social.

---

(46) Luis Sánchez Aguilar. El Imperativo de la Planificación del Desarrollo Socioeconómico de México. Ed. Talleres de Offset Acuario. 1975. Pág. 10-11.

(47) Miguel de Toro Gisbert. Pequeño Larousse Ilustrado. Méx. 1970. Pág. 810

(48) Charles Bettelheim. Planificación y Crecimiento Acelerado. Traducido por Ramón Ramírez Gómez. Ed. FCE.

-Determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos y:

-Poner efectivamente en ejecución dichos medios, con vista a la realización de los objetivos apuntados.

De lo anterior, podemos definir a la Planeación como "una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones a corto, mediano y largo plazos; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a las prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar las funciones generales de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados"(49)

#### d.- ELEMENTOS.

Para el desarrollo e integración conceptual y pragmática de todo plan gubernamental, se deben considerar

---

(49) Ignacio Pichardo Pagaza. Introducción a la Administración Pública de México. Instituto Nacional de Administración Pública. Méx. 1988. Pág. 16

algunos elementos de suma importancia como son:

- EL OBJETIVO, que es destruir el círculo vicioso de la pobreza (ignorancia - baja productividad - elevada tasa de crecimiento demográfico - pobreza - ignorancia), por medio de un esfuerzo unitario y concentrado, para elevar el nivel de vida de la mitad más pobre de la población.

- EL DIAGNOSTICO, que se basa principalmente en el conocimiento de la desocupación masiva disfrazada en el campo y en los pueblos pequeños, competencia excesiva en la agricultura (coyotaje), insuficiente movilidad de la fuerza de trabajo, elementos monopolísticos en la industria y en el trabajo organizado, inflación de los salarios urbanos, desigualdad, distorsión de la distribución del consumo y de los recursos, mercado pequeño, escasa utilización del equipo de capital, elevada tasa de crecimiento demográfico, elevada relación entre los asalariados y sus dependientes, regionalismo, administración pública deficiente, ignorancia de la ciencia económica y falta de dedicación y continuidad en la aplicación de los principios de planificación.

- LOS MEDIOS, que se tienen como prioritarios en cuanto a la necesidad de su implementación inmediata, como la creación de empleos urbanos adicionales en la vivienda y los

servicios públicos, una política de ingresos, reducción de la construcción lujosa, aumento en la demanda, producción y consumo de bienes y servicios de consumo masivo, eliminación del recargo por trabajo nocturno, racionamiento de divisas y reservas de depreciación acelerada para obtener una utilización más intensiva del equipo existente, reducción del número actual de días feriados, nuevas políticas de vivienda y de desarrollo urbano nacional, financiamiento de una parte del costo en divisas del programa, por un grupo internacional de prestamistas, participación de los representantes de dicho grupo en la programación a través de un fondo de desarrollo, medios para canalizar el ahorro nacional hacia los requerimientos de inversión del programa, cláusulas de aumento en el financiamiento de las viviendas, una agencia nacional de vivienda, políticas de exportación y divisas, requisitos de programación y de datos, utilización de comités sectoriales, reformas en la administración pública e impositiva, planificación de la segunda y tercera etapas después de una prueba inicial y de que se establezcan nuevas, metas y;

- LA ESTRUCTURA PREVIA, que consiste en el apoyo de los principales economistas de los países desarrollados, separación de la planificación y la programación, ya que

debe existir una subordinación de ésta a la planificación, disposición del grupo internacional para hacer el experimento en el país de que se trate, para adoptar el plan, desarrollo de técnicas de programación adecuadas a los requerimientos de los nuevos objetivos y del plan, elaboración de criterios para conceder licencias de construcción y de divisas, elaboración de nuevos criterios en política de ingresos y de divisas, así como una serie de estadísticas corrientes que se necesitan para fines de control e información.

Por supuesto que dentro de los elementos principales que sustentan el marco conceptual de la funcionalidad de la planeación debe tenerse presente que es un conjunto de principios de filosofía, política, justicia, libertad y seguridad que sirven de inspiración a la formulación de un plan, ya sea general, nacional o regional, que define los grandes objetivos del país en el que se determinan las propuestas y prioridades sectoriales o regionales, estableciendo metas, cuantificando en el espacio y en el tiempo, así como la conducción de las interrelaciones al interior de cada sector, entre sectores y en el ámbito regional o nacional.

#### C.- CARACTERÍSTICAS.

En todo contexto de planificación de tipo gubernamental, deben considerarse una serie de principios que lo hacen característico en su implementación, es decir; que la planeación sustenta su acción en determinados conceptos fundamentales que lo hacen válido en forma general, como por ejemplo:

- LA RACIONALIDAD, que es una situación de relación inteligente de alternativas de acción, mediante el conocimiento científico y el razonamiento sistemático, para pensar en obtener un máximo de beneficios a partir de la disponibilidad de recursos.

- LA PREVISION, que significa la formulación anticipada de los cursos de acciones futuras, con base en el diagnóstico y las proyecciones observadas.

- LA UNIVERSALIDAD, que implica la incorporación de todas las fases del proceso socioeconómico y administrativo en la planeación, para prever las consecuencias de su aplicación.

- LA CONTINUIDAD, que consiste en dotar a la planeación, de flexibilidad y dinamismo en los momentos en

que sea necesaria la variación de sus objetivos, plazos, etc., ya que la planeación no tiene fin en el tiempo, puesto que cumplido el plan, se integra el siguiente o se revisa y se agrega otro periodo más, manteniendo la secuencia de la acción.

- LA INHERENCIA, que no es otra cosa que la idea de planeación, es necesaria en cualquier organización o actividad humana, ya que es inherente a la administración, ya sea del Estado o la empresa privada, para planear la forma de alcanzar sus objetivos o logros.

Por otra parte, dentro de sus propias características encontramos que en el desarrollo de su integración, también se implementa una serie de etapas en forma concatenada o simultánea que le van dando forma y contenido al plan gubernamental, así tenemos:

- LA FORMULACION, en que se definen objetivos y metas estimadas, factibles de alcanzar, recursos, unidades de política económica y administrativa, plazos y prioridades, organización coherente y la misma confección del plan.

Ahora bien, inscritos en la propia formulación del plan, se manifiestan determinadas conceptualizaciones pragmáticas como lo son:



- EL DIAGNOSTICO que como ya he afirmado anteriormente, implica conocer de modo sistemático, la actividad regional o económica que interesa planear, ya que es un examen que identifica las características específicas y más relevantes de algún fenómeno social.

- LA PRÓGNOSIS, que no es más que la apreciación de lo que sucederá a la economía en el futuro, de no alterarse el comportamiento de los diversos factores o variables económicas del momento.

- LA FIJACION DE OBJETIVOS Y METAS O SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS, ya que una planeación gubernamental supone un proceso continuo de diagnóstico y previsión de situaciones simultáneas con la ejecución del propio plan, ya sea para confirmar metas o introducir cambios necesarios en determinados periodos de su desarrollo e implementación.

- LA SECTORIALIDAD que es la selección de objetivos y metas por sectores con la idea de predecir el comportamiento de cada uno de ellos, considerando necesidades y posibilidades de cada sector, ya sea industrial, agropecuario, comercio, etc., y ofrecer una aproximación o proyección sectorial del total de la economía

nacional.

- LA PROGRAMACION DE LOS RECURSOS HUMANOS, consiste en analizar globalmente la disponibilidad de elementos capacitados para poner en marcha el plan, proyecto o programa.

- LA PROGRAMACION REAL O FISICA, que es la fijación de objetivos y combinación de recursos tendientes a la producción de bienes y servicios y;

- LA PROGRAMACION FINANCIERA, que es el señalamiento de las fuentes de donde se obtendrán los recursos y el análisis de las fluctuaciones de los precios, de las materias primas, los flujos de capitales, de acuerdo a los objetivos de la política económico-social.

Como consecuencia de todo lo anterior y dentro de la propia inercia de la integración a la implementación, surge una etapa característica del proyecto de planeación, que es la discusión y aprobación de los planes, programas y proyectos, en la que se busca la aprobación de los órganos superiores de la organización en donde son discutidos para asegurar la coherencia y consistencia con los objetivos del gobierno.

- 79 -

Así también y ya una vez aprobado, surge la problemática de la ejecución, control y evaluación en los que su realización es permanente por estar integrados por acciones específicas de construcción de obras, producción, financiamiento, asignación de recursos y todo lo que implica la verificación y valorización de las acciones emprendidas, para analizar los grados de cumplimiento entre lo hecho y lo programado, para estar en posibilidades de aplicar, en caso necesario, las medidas correctivas pertinentes.

Por otra parte, en la tipología de la planeación, en el mundo se practican dos tipos fundamentales de planificación del desarrollo socioeconómico: La planificación imperativa y la indicativa, que son las más significativas, aunque desde el punto de vista conceptual pueden evidenciarse grandes diferencias entre dichos sistemas, en la práctica, ambos emplean muchos instrumentos semejantes.

De la misma manera que no existe un estado netamente marxista, ni capitalista puro, tampoco existen planes absolutamente imperativos o netamente indicativos.

Cada sistema económico, por una especie de permeabilidad operativa, acepta elementos de otros sistemas.

Así, la planificación imperativa, también denominada autoritaria o centralizada, fundamenta sus principios en que las decisiones de los agentes económicos responsables de la

producción y de la inversión, deben conformarse a las instrucciones de las autoridades planificadoras.

El sistema planificador imperativo, supone un aparato político-administrativo importante, así como un partido político que controle y estimule la ejecución del plan.

Este control establece sanciones penales por los llamados delitos "económicos" y, sobre todo, asegura la supresión de la propiedad privada, para evitar todo sentimiento de "explotación por los capitalistas".

En este sistema, es el Estado quien decide sobre todo aquello que es estratégico.

El carácter obligatorio de la planificación centralizada, puede apreciarse con la siguiente idea: los planes institucionales no son planes de previsión ni planes de coyuntura, sino planes de directivas que tienen un carácter obligatorio para los órganos dirigentes y que determinan la orientación del desarrollo económico del porvenir, a la escala de toda la nación.

Ahora bien, respecto a la Planificación Indicativa también llamada planificación flexible o planificación democrática, es un sistema que acepta dejar en libertad a la mayor parte de los centros de decisión económica, para que puedan elegir el camino que realice los objetivos propios.

Dentro de esta perspectiva, el Estado modificaria, de manera flexible, los objetivos y los medios del Plan, ya que estos se establecerian como consecuencia de una consulta previa a los organismos representativos de la sociedad y de la aprobacion del proyecto del Plan, por el Poder Legislativo.

El Plan flexible, es un programa estrategico de accion, para un gobierno nacional, que permite, mediante un sistema de intervenciones del Estado en el juego de fuerzas del mercado, modificar dichas fuerzas de manera que se imprima un movimiento favorable al proceso social.

En terminos generales, las autoridades del Plan Indicativo se limitan a dar indicaciones a los agentes economicos respecto de los objetivos juzgados nacionalmente deseables.

Se intenta conformar los proyectos de los particulares a los proyectos del plan por medios indirectos como es la politica monetaria, crediticia, fiscal, de ingresos, de inversion publica, de accion por el sector nacionalizado, etc.

En este orden, es posible organizar racionalmente los medios como son las inversiones, la ayuda exterior entre otros, en funcion de los objetivos economicos de modernizacion de un sector. desarrollo de una region, sin

imponer a los hombres sanciones penales.

Este tipo de planificación se practica con mayor o menor rigor, en Francia, Holanda, España, Portugal, Bélgica, Grecia, Inglaterra, Italia, entre otros países europeos y bajo formas variadas y con diferentes filosofías políticas, así como en numerosos países desarrollados y en vías de desarrollo como sucede con nuestra República Mexicana.

### 3.- LA LEY DE PLANEACION.

Una sociedad nacional como la nuestra, cada vez más compleja y en contacto con una situación internacional de desorden e incertidumbre y sobre todo de la inquietud por la inestabilidad económica, exige una estrategia clara e integral de desarrollo, que conjunte y oriente los esfuerzos de los mexicanos para avanzar en la transformación de la realidad hacia una sociedad más justa y libre.

La planeación constituye un eficaz instrumento para darle orientación y contenido a la estrategia de desarrollo nacional, mediante un proceso de negociación política, que, conciliando intereses y atendiendo a las necesidades de las mayorías, de respuesta a los retos de los tiempos actuales.

Es en momentos de crisis cuando más se hace necesario planear, para definir, con la participación social, las

prioridades de asignación de los recursos escasos y asegurar que los esfuerzos de corto plazo estén vinculados a los de largo plazo y converjar en la satisfacción de las demandas populares.

A.- ANTECEDENTES.

El Sistema de Planeación Nacional que actualmente se encuentra vigente, es producto de la experiencia administrativa del Estado Mexicano de cinco décadas con el propósito de ordenar la acción pública bajo los criterios del interés general.

El Estado mexicano tuvo su primera experiencia respecto a la función de la planeación, con el establecimiento del Consejo Nacional Económico en 1928, cuyo propósito fue estudiar los asuntos socioeconómicos del país en su calidad de grupo permanente y autónomo de consulta necesaria, teniendo entre sus facultades, investigar todos los asuntos de carácter económico y social, recabando y seleccionando datos estadísticos, oficiales o particulares.

El 12 de julio de 1930, por situaciones de carácter extraordinario, se expide la Ley Sobre Planeación General de la República, misma que disponía en cinco capítulos, diversos aspectos sobre planeación y su práctica

administrativa.

En esta ley se estableció la Comisión Nacional de Planeación, con el carácter de cuerpo consultivo de la Comisión del Programa, teniendo el encargo de llevar a cabo todos los estudios, planes y programas señalados por la Ley de Planeación y sobre todo, la formación del Plan Nacional de México.

Se pretendió incrementar el desarrollo del país en forma armónica y ordenada, a fin de elevar el nivel de vida de los habitantes, buscando dentro del bienestar individual, el interés colectivo.

La Ley General de Planeación de la República, de 1930, no se aplicó, ya que existió una falta de interés absoluta para implementarla por parte del propio gobierno, siendo su principal obstáculo. sin embargo su vigencia de cincuenta y tres años finalizó al expedirse la actual Ley de Planeación.

En julio de 1933, en uso de facultades extraordinarias, el Ejecutivo Federal propuso la creación del "Consejo Nacional de Economía", cuyo carácter era de organismo auxiliar técnico de consulta obligatoria en todo lo referente a disposiciones económicas.

Este consejo estaba integrado por los sectores gubernamentales y técnicos, cada una de sus decisiones se basaban en el consenso de los representantes populares.



comerciantes, asociaciones de industriales, profesionales. para responder de esta manera al principio democrático que demanda una constante pulsación de los anhelos sociales.

Al instaurarse este Consejo Nacional de Economía, se destacaron cinco problemas que requerirían soluciones inmediatas: llevar instrucción primaria a la población, asegurar a los núcleos de campesinos la explotación adecuada de las tierras y fomentar la técnica agrícola, así como la construcción de obras de irrigación, elevar el nivel de vida de la clase trabajadora; establecer vías de comunicación en el interior del país para agilizar la transportación de las mercancías y la creación de reservas mineras, a fin de que los minerales fuesen explotados con limitación por los particulares, en base a los principios del artículo 27 Constitucional.

En el mismo año de 1933 y como consecuencia del planteamiento político del entonces Partido Nacional Revolucionario, se presenta como una alternativa de desarrollo integral, el primer Plan Sexenal para que tuviera una vigencia entre 1934-1940, siendo en sí un programa común de gobierno que establecía los compromisos del partido con el pueblo y de las responsabilidades de los gobernantes ante la nación.

Este primer Plan Sexenal tuvo como objetivos:

- Dar cumplimiento al artículo 27 constitucional en relación al reparto de tierras y aguas a los campesinos organizados, entre otras necesidades perentorias de la población.
- Protección y desarrollo de las organizaciones sindicales.
- Fortalecer y organizar la Hacienda y el Crédito Público.
- Adopción de políticas de nacionalismo económico.
- Reconocimiento de dos grandes normas que subordinaron el desarrollo del Plan Sexenal:
  - La Norma Jurídica, reguladora de los principios de legalidad jurídica en las relaciones de aplicación del plan que surgiesen entre gobernados y gobernantes y;
  - La Norma Técnica como orientadora de la estructuración de la labor de planificación y programación.

Como consecuencia de la no aplicación de la Ley General de Planeación de la República, el primer Plan Sexenal 1934-1940, buscó ordenar dentro de la Administración Pública, el desempeño de sus actividades, para impulsar el crecimiento del país, al ser el bosquejo de la política en materia económica.

Sin embargo, este Plan no estableció los instrumentos necesarios para la consecución de los objetivos fijados, ya que careció de los criterios que orientaran el logro de las metas establecidas y prestó escasa atención al financiamiento de las inversiones públicas, creándose por este hecho en la Secretaría de Gobernación, una oficina técnica que se encargaría de la elaboración del siguiente Plan Sexenal.

Para el período político comprendido entre 1941-1946, se propuso el segundo Plan Sexenal el que se planteó como una continuación del primero y su propósito principal siguió siendo la cuestión agraria, aunque definió una serie de objetivos para los otros sectores de actividad y de la administración pública.

Este segundo Plan Sexenal tampoco fue aplicado por el Ejecutivo Federal, por circunstancias de emergencia derivadas de la Segunda Guerra Mundial.

En el año 1942 se establece la Comisión Federal de Planificación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional en la planificación de la Economía y el estudio de problemas concretos creados por la guerra, por lo que esta comisión tuvo como propósito esencial, conducir la economía nacional en el marco de la Segunda Conflagración Mundial.

Durante el período político de 1946-1952, no se reanuda la formulación de planes formales, ya que se siguieron programas aislados que enfrentaban los problemas nacionales más urgentes, destacándose la promulgación de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, siendo en el año de 1947-1948, cuando se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dándose suma importancia operativa a dicha comisión en el período comprendido entre 1952-1958, mismo en el que se propusieron programas de inversiones públicas para este período político encuadrándose esta actividad administrativa dentro de un esquema de contabilidad nacional.

Es durante el año de 1953 cuando se empieza a elaborar un plan de inversiones del sector público para el nuevo sexenio, para coordinar todos los programas de inversión de las entidades del Gobierno Federal, para tal efecto 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, dando origen más tarde a la Comisión de Inversiones en 1954, quien 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.

Es en la década de los sesentas cuando se dio un fuerte impulso a la planeación, como consecuencia de las experiencias de la Comisión de Inversiones precedentes, ya que en el régimen político del Licenciado Adolfo López Mateos (1958-1964), y con el fin de dar base jurídica al desempeño de las actividades de las dependencias y entidades que integraban la Administración Pública Federal, expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando con ello la Secretaría de la Presidencia que se encargaría de llevar a cabo las labores de planeación, coordinación y vigilancia de todas las actividades del sector público federal.

Para precisar las funciones de la Secretaría de la Presidencia en materia de programación, se dictaron tres acuerdos presidenciales: el acuerdo sobre la elaboración de los programas de inversiones públicas para 1960-1964, de junio de 1959; el acuerdo sobre la planeación del desarrollo económico y social del país, de julio de 1961; y el acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial, encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, de marzo de 1962.

Posteriormente, el llamado "Plan de Acción Inmediata" para el trienio 1962-1964, constituyó el primer ejercicio de la Comisión Intersecretarial, siendo sus objetivos

Centrales: racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para dinamizar el mercado interno.

Una característica de este plan es que proponía que la inversión estatal fuera flexible, ajustable cada año, ya que sus variaciones dependían de la evolución de las fuentes de financiamiento, la inversión privada y el comercio exterior.

Así, en 1965, la Comisión Intersecretarial elaboró el programa de desarrollo económico y social para 1966-1970, en el que se señalaban directrices al sector público y creaba estímulos para la iniciativa privada, mediante medidas y marcos indicativos, teniendo entre sus objetivos:

- Alcanzar un crecimiento económico.
- Otorgar prioridad en los asuntos concernientes al sector agropecuario y fortalecer el mercado interno.
- Distribución equitativa del Ingreso Nacional.
- Mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias y asistenciales, la seguridad pública y en general el bienestar social.
- Atender y corregir los desequilibrios en el desarrollo regional.

Por otra parte se estructuraron diversos mecanismos de participación popular en la ejecución y control de los problemas, creándose para ello la Subcomisión de Inversión y

Financiamiento, dependiente de la Comisión Intersecretarial, para la formulación de los planes de desarrollo.

Durante la gestión político-administrativa del período de 1970-1976, se creó en 1971, la Comisión Coordinadora de Control de Gasto Público, con el objeto de impulsar los mecanismos de la programación del gasto público, la redistribución del ingreso y la aplicación en la prestación de los servicios públicos, en este mismo año se establecieron unidades de programación, así como las comisiones internas de administración, con el objeto de dar coherencia y unidad a las acciones del Gobierno Federal.

También en este sexenio 1970-1976, se crearon los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES), integrados en cada entidad, ordenándolas y jerarquizándolas, poniendo especial interés en aquellas zonas consideradas marginadas.

En junio de 1975, se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, encargándose de la elaboración de programas de desarrollo económico y social en el mediano y largo plazo, de la coordinación de las inversiones públicas federales y de la ejecución de dichas obras.

Durante el sexenio 1976-1982, se instituyó en forma definitiva la programación dentro de la administración pública federal, por lo que se introdujeron una serie de

reformas internas en la propia administración, siendo la más característica, la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el objeto de regular, programar, presupuestar, evaluar y controlar las actividades de los organismos públicos.

Los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social, creados en el anterior sexenio, se convirtieron en los Comités Estatales de Planeación, (COPLADES) que serían el enlace entre la planeación nacional y regional, al informar la problemática socioeconómica, administrativa y financiera de las entidades así como de sus programas de inversión y demandas.

Entre 1980-1982, se aprobó el Plan Global de Desarrollo (PGD), en el que se pretendió mediante su ejecución, proveer a la población de empleos y mínimos de bienestar (educación, alimentación, vivienda, salud); promover el crecimiento económico alto, sostenido y eficiente, además de mejorar la distribución del ingreso entre las personas y los factores de la producción y las distintas regiones geográficas.

El Plan Global de Desarrollo fue un paso más en la tarea de llegar a un sistema integral de planificación del país, al aprobar el establecimiento de patrones de eficacia, eficiencia y congruencia en el desarrollo de las actividades en torno a los objetivos y propósitos del desarrollo



nacional.

Dentro de las reformas administrativas que se implementaron en este sexenio, se trató de integrar a las entidades federativas mediante la celebración de los llamados "Convenios Unicos de Coordinación", con el objeto de fortalecer el pacto federal y propiciar el desarrollo autónomo y equilibrado de las diversas regiones del país, aunque en la práctica y en ciertos casos sus efectos fueron contrarios al federalismo por la centralización de las decisiones en las políticas de planeación.

Los Convenios Unicos de Coordinación se reestructuraron transformándose en los Programas Estatales de Inversión y que más tarde se implementarían con el Plan Nacional de Zonas y Grupos Marginados.

En 1980 se incorpora el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), al esquema de los convenios únicos de coordinación, acordando la realización conjunta de acciones tendientes a promover el autodesarrollo de las comunidades regionales marginadas.

El Programa de Acción del Sector Público (PASP), integró los programas regionales al conjuntar criterios y lograr una compatibilización de las propuestas y gastos de los gobiernos estatales y municipales así como de las dependencias federales. Dentro de este contexto se instituyó

la "Promoción Regional" en la cual se incluyeron los recursos asignados por el Ejecutivo Federal, para su ejercicio mediante programas regionales insertos dentro de los Convenios Unicos de Coordinación, como fueron los siguientes:

Programa Estatal de Inversión (PEI)  
Programa Sectorial Concertado (PROSEC)  
Programa de Desarrollo Estatal (PRODES)  
Programa Integral para el Desarrollo Regional (PIDER)  
Comisión para formular el Plan Nacional de Zonas  
Deprimidas y grupos Marginados (COPLAMAR).

Por lo que en relación a lo anterior, podemos afirmar que durante la gestión del sexenio 1976-1982, se integra con toda la formalidad, el sistema nacional de planeación, que más tarde surgirá con todas las características que le son afines, desde el punto de vista conceptual y pragmático.

#### B.- NATURALEZA JURIDICA.

Tomando en consideración los conceptos consignados en el artículo Primero de la Ley de Planeación en el sentido de

que es de carácter de orden público e interés social, inferimos su naturaleza jurídica, ya que las actividades que se desarrollan en base a los criterios jurídicos de la ley en comento, están sujetas sucesiva y permanentemente en su implementación, a la observancia del interés general así como de los criterios normativos para la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional.

Aunado a lo anterior, los principios sobre los que se basa la planificación nacional de México, derivan de nuestro Constitucionalismo Social que responde al imperativo de impulsar y dirigir los esfuerzos de la sociedad hacia las metas que configuran el proyecto nacional, bajo los postulados de la estimativa iuspolítica y de los valores esenciales del pueblo mexicano.

Es así que la Ley General de Planeación misma que fue publicada el 5 de enero de 1983, tiene por objeto ser el medio a través del cual sea posible la instrumentación de los procedimientos de planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica por parte del Estado, así como de la evaluación y control de los programas de desarrollo integral del país, a que alude el artículo 26 de nuestra Constitución Política Federal.

Es así como el artículo tercero de esta Ley donde se da una definición jurídico conceptual de "Planeación Nacional

del Desarrollo", al afirmar que es toda "ordenación nacional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen".

CAPITULO IV  
EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

1.- PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO.

A.- EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1982-1988.

Este Plan surge como resultado de la necesidad de una orientación política básica de gobierno y de la plataforma electoral elaborada por el Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del Partido Revolucionario Institucional.

En este plan se establecen los objetivos nacionales de organización de los programas de trabajo y los instrumentos para lograrlo durante el sexenio 1982-1988.

El Plan está estructurado en tres grandes apartados:

En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general.

El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del plan en los distintos ámbitos de la vida nacional.

El tercero plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución.

Ahora bien, en el primer apartado, respecto al capítulo de la política del Estado Mexicano, contiene los principios del Proyecto Nacional surgido de la Revolución Mexicana y que se encuentra plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En este capítulo se demuestran los criterios emanados de la Consulta Popular en la que se fundamentan las estrategias de desarrollo contenidas en el plan. así como las bases políticas que la harán posible y la complementarán, se describen en lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia.

En el capítulo tercero se presenta el contexto nacional e internacional en el cual se inscriben las acciones del Plan.

A partir de una síntesis del desenvolvimiento nacional desde la Revolución hasta la fecha de integración del Plan Nacional de Desarrollo en comento, se señalan los logros alcanzados durante este periodo y se evalúa el potencial del desarrollo del país.

Se otorga una gran importancia a la identificación y descripción de los problemas coyunturales y estructurales que constituyen el reto del presente.

Se muestran además, las tendencias más relevantes de la economía internacional y cómo estas podrían incidir en el proceso del Desarrollo Nacional.

Los resultados de este análisis al contrastarse con los principios políticos fundamentales, permiten determinar el propósito nacional y los objetivos que habrán de orientar el plan y a todo el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Para alcanzar este propósito se plantea una estrategia para el desarrollo económico y social, orientada a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo, a través de dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.

La Reordenación Económica tiene básicamente tres propósitos:

- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico y;
- Recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

El Cambio Estructural se precisa en seis orientaciones generales:

- Enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento.

- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- Descentralizar las actividades productivas y el bienestar social.
- Adecuar las modalidades del financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional.
- Fortalecer la Rectoría del Estado, impulsando al sector social y alentar al sector Privado.

En lo relativo a la instrumentación de la estrategia, el capítulo de Política Económica General, describe los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado para avanzar hacia los objetivos nacionales.

Se describe el manejo de la política del gasto público, precisándose los propósitos que en diferentes aspectos se pretende alcanzar a través de ésta y se presentan los lineamientos de política para la Empresa Pública.

Así también, atendiendo a las necesidades de financiamiento del desarrollo, se define la aplicación de las políticas de ingresos públicos, de subsidios, crediticia y monetaria y de deuda pública.



Posteriormente en lo que respecta a las vinculaciones del país con la economía internacional, se precisa la aplicación de las políticas cambiaria, de comercio exterior y de inversión extranjera, para que finalmente en este capítulo se establezcan lineamientos de capacitación y productividad.

En lo que respecta el capítulo de Política Social, está integrado por las políticas de empleo, bienestar social y distribución del ingreso; educación; salud y seguridad social, ecología y medio ambiente así como de desarrollo urbano y vivienda.

De la implementación de la estrategia de desarrollo económico y social se desprenden los lineamientos de política que se refieren a sectores específicos como los siguientes:

- Desarrollo Rural Integral.
- Reforma agraria integral.
- Agua, pesca y recursos del mar, bosques y selvas.
- Desarrollo industrial y comercio exterior.
- Energeticos.
- Minería.
- Sistema integral de transporta.
- Modernización comercial y abasto popular.
- Turismo.

- Desarrollo científico y tecnológico.

En relación al capítulo de política regional, describe el marco para la distribución del crecimiento, definiendo las zonas prioritarias y trazando las líneas de política para la zona metropolitana de la capital de la República Mexicana, la frontera norte, el sureste, la costa del Golfo y la del Pacífico.

Estas directrices son a su vez producto y orientación para la planeación que realizan la administración pública federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

En cuanto al tercer apartado del plan, delinea las formas en que habrá de integrarse la participación social a la ejecución y evaluación de las tareas nacionales.

Este apartado reviste particular importancia porque señala mecanismos para que los diferentes sectores de la sociedad, intervengan en la ejecución y evaluación de las acciones definidas en el plan.

En este Plan Nacional de Desarrollo se incorporan las orientaciones políticas, la estrategia y las líneas de acción para ordenar las decisiones del Estado y dar un marco a la participación de la sociedad.

De acuerdo con la práctica administrativa de nuestro sistema Presidencialista, el Plan es responsabilidad del

Poder Ejecutivo; pero debe ser producto de una amplia participación social, efectuada a través de la consulta realizada durante la campaña política de los candidatos presidenciales y de los foros de consulta popular, instituida conforme a los principios de la Ley de Planeación.

Y es así como las acciones de este Plan se instrumentaron a través de cuatro vertientes previstas en la propia Ley de la materia y que son:

#### LA VERTIENTE OBLIGATORIA.

En esta se establece la línea de conducta a la cual se deben sujetar las dependencias y entidades que conforman el Sector Público Federal, dentro de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, al decidir entre las alternativas, integrando esquemas y programas de acción, significando con ello, que el Plan es obligatorio para el Sector Público Federal, central y descentralizado.

#### LA VERTIENTE DE INDUCCION

En esta se establece el manejo que el sector público realiza de sus instrumentos para orientar las actividades de

la comunidad dentro del proceso del desarrollo integral de la misma.

En esta vertiente se indican las directrices necesarias que permiten orientar, inducir, regular, limitar o en su caso prohibir las actividades individuales o de grupo; con apego al ordenamiento jurídico, a fin de realizar el contenido del Plan Nacional de Desarrollo a través de las:

- Política arancelaria de estímulo, apoyo, etc.
- Política de empleo.
- Política de educación y cultura.
- Políticas de protección al salario.
- Recursos financieros para la asignación del gasto público en las diferentes ramas presupuestarias; como la deuda pública, comercio exterior, etc.

#### LA VERTIENTE DE CONCERTACION

La concertación corresponde la magna reunión del país para precisar y reflexionar sobre su porvenir.

Esta vertiente busca que todas las fuerzas económicas, sociales y políticas del Estado se unifiquen para el desarrollo integral, mediante la celebración de convenios. Para fortalecer de esta manera, los mecanismos de diálogo y consulta dentro del marco del sistema de economía mixta que

caracteriza a nuestro País.

#### LA VERTIENTE DE COORDINACION.

En esta se comprende la coordinación de esfuerzos dentro de los tres niveles de Gobierno de la República-Federación, Estado-Municipio, 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 municipal e integrar así el desarrollo regional al nacional, mediante los mecanismos institucionales que se han establecido.

#### B.- EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

Este Plan surge como parte de un diagnóstico de la realidad, aspiraciones y necesidades nacionales y pretende ser el medio para un nuevo desarrollo económico mexicano.

Su cobertura político-operativa se encuentra enmarcada en siete grandes capítulos de la siguiente manera:

- BALANCE GENERAL: LOS RETOS Y LAS OPORTUNIDADES.

En este apartado se señalan y precisan los tiempos y orientaciones a las que deben sujetarse los programas de la Administración Pública Federal, buscando encauzar eficazmente las acciones de la sociedad en la solución de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones.

Al hacer un análisis de la situación nacional, considera los diversos factores de la naturaleza jurídica, económica y social, como son: avance en la vida política; el contexto internacional; evolución y situación económica y social así como los aspectos centrales en donde se concluye que los principales retos del país en la actualidad, tienen una dimensión política, económica y social, mismas que consideran a través de los acuerdos nacionales de ampliación de la vida democrática, la recuperación económica con estabilidad de precios, y del mejoramiento productivo del nivel de vida.

#### - OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

En esta fracción se consideran los objetivos y estrategias del propio plan, consistente fundamentalmente en la transformación del país así como su modernización en algunos aspectos estructurales de la administración económica del Estado Mexicano.

- SOBERANIA, SEGURIDAD NACIONAL Y PROMOCION DE LOS  
INTERESES DE MEXICO EN EL EXTERIOR.

En esta parte del plan, se implementan principios que se encuentran sustentados en una serie de lineamientos esenciales sobre politica exterior, orientados a la preservación y fortalecimiento de la soberania, promoviendo en el exterior el desarrollo del país, protegiendo los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior, haciendo de la cultura nacional, elemento de reafirmación en la promoción de la imagen de México en el mundo.

- ACUERDO NACIONAL PARA LA AMPLIACION DE LA VIDA  
DEMOCRATICA .

En este apartado se señalan las bases del desarrollo democrático, con el propósito de promover, mediante la participación amplia de la sociedad, la movilización solidaria del país, en la superación de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones.

Para aplicar los principios anteriores, se implementan cuatro grandes lineas estratégicas:

- \* Preservación del Estado de Derecho y la Seguridad Nacional.

- \* Perfeccionamiento de los factores electorales y ampliación de la participación política.
- \* Modernización del ejercicio de la autoridad.
- \* Impulso a la concertación y participación social en la conducción del Desarrollo Nacional.

- ACUERDO NACIONAL PARA LA RECUPERACION ECONOMICA CON ESTABILIDAD DE PRECIOS.

En este acuerdo se enfatiza la necesidad de alcanzar gradualmente una tasa elevada de crecimiento de la producción y de consolidar el abatimiento de la inflación como condición indispensable para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en la creación de suficientes fuentes de empleos bien remunerados mediante: la estabilización continua de la economía, ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica.

- ACUERDO NACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO PRODUCTIVO DEL NIVEL DE VIDA.

El bienestar colectivo es un factor trascendente en la estrategia del plan y constituye la justificación de la



estrategia económica, por ello la conceptualización global de esta estrategia, se apoya en el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social.

El mejoramiento productivo del nivel de vida se regirá, de acuerdo con el plan bajo cuatro líneas estratégicas: creación suficiente de empleos productivos, protección e incremento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores; atención a las demandas prioritarias el bienestar social; protección del medio ambiente y erradicación de la pobreza extrema.

- SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

Tiene como propósito fundamental, encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales.

El sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de Gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad, mediante las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: Obligatoria, de Coordinación, de Inducción y de Concertación.

2.- CARACTERISTICAS PRAGMATICAS DE LOS PLANES DE DESARROLLO  
NACIONAL ELABORADOS EN MEXICO (1983-1988; 1989-1994)

El Plan Nacional de Desarrollo como instrumento de evolución social y de crecimiento económico y democrático de la República Mexicana, ha tenido en su seno grandes objetivos nacionales y prioridades que le han permitido afrontar los múltiples problemas actuales de la nación.

Es un instrumento que contiene diagnósticos, estrategias de política social en la que se incorporan las orientaciones de la Consulta Popular.

El Plan Nacional es un instrumento del Gobierno en el Poder, para implementar el desarrollo socioeconómico del país.

Ha pretendido ser un medio de aplicación política del Desarrollo Nacional, con argumentos flexibles para hacer coherentes las acciones del sector público, dentro del marco institucional para inducir y concertar la acción social y privada en coordinación con la acción gubernamental.

El Plan ha presentado nitidamente los objetivos y metas, definiendo puntos de acción pública, siendo en sus características fundamentalmente cualitativos y en el que se han señalado orientaciones generales en relación a los compromisos que el Estado ha asumido ante la sociedad civil

y frente a la situación económica actual.

Por lo anterior, podemos afirmar que los últimos planes gubernamentales para el desarrollo nacional, contienen básicamente las siguientes características:

- \* Expresan el compromiso del Estado en materia de desarrollo económico y social, asumido por el titular del Ejecutivo Federal para un periodo y gestión política y administrativa determinada.

- \* Rigen el contenido de los programas que se generan en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

- \* Son un instrumento que expresa los propósitos, políticas, programas y principales proyectos de la estrategia del desarrollo.

- \* Proponen un marco obligatorio para toda planeación administrativa del Gobierno Federal.

- \* Constituyen un indicador de los señalamientos para la política de mediano plazo, articulados con las políticas de corto plazo.

- \* Indican qué programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales deben ser elaborados.

- \* Son norma para la integración y contenido de los principales instrumentos de política anual que surgen por necesidad administrativa como los presupuestos de egresos, iniciativas de leyes de ingresos, convenios de coordinación

entre La Federación y las Entidades Federativas y Municipios así como los contratos, pactos y convenios que se establecen por el sector público y los sectores privado y social.

\* Facilitan la vigilancia y supervisión del Congreso de la Unión y de la opinión pública en relación a las políticas de desarrollo.

Por lo que en consecuencia, podemos afirmar categóricamente que dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática se han logrado los siguientes avances:

1o. Se ha precisado un marco normativo que restablece las bases para instituir un sistema de planeación, definiendo las actividades y responsabilidades de sus participantes, ya que para ello se reformó la Constitución Política Federal y se promulgó una nueva Ley de Planeación, de acuerdo con la necesidad de que el Estado organice el sistema para imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación.

2o. Se ha incorporado la participación social como elemento esencial del proceso de planificación, ya que se han implementado mecanismos de participación, tanto para los grupos sociales organizados como para la población en general.

La participación social en la formulación del plan y sus programas, es el antecedente de la participación en su ejecución, en virtud de que permite identificar las acciones que habrán de concertarse entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados.

3o. Se ha dado mayor claridad y precisión al proceso de planeación en sus cuatro fases o etapas:

\* Formulación, en la que a partir de los procesos de diagnóstico y pronóstico, se instrumenta la elaboración del plan nacional y los programas de mediano plazo, incluyendo el diálogo con los coordinadores de sectores, con las entidades federativas y con los representantes de los sectores social y privado, terminando esta etapa con la aprobación y difusión del plan.

\* Instrumentación que se traduce en la formulación final del plan en acciones operativas, conforme a los niveles de acción, ya sea global, sectorial e institucional.

\* Control que se debe entender como el proceso de verificación del cumplimiento de los programas y presupuestos que pone énfasis en los medios y en sus resultados parciales, midiendo su avance, considerando el manejo de recursos humanos y financieros siendo su objetivo fundamental, lograr la oportuna detección y

corrección de desviaciones e insuficiencias.

\* Evaluación, que es la fase que hace posible medir en forma permanente el avance y los resultados de los programas, para prevenir desviaciones y aplicar correctivos cuando sea necesario, para retroalimentar la formulación e instrumentación.

Lo anterior es para asegurar que lo planeado sea efectivamente ejecutado.

4o. Se ha precisado la distinción entre la planeación federal y la estatal, ya que como la Ley de Planeación es fundamentalmente de cobertura federal, se han considerado en el texto de la misma, mecanismos de coordinación entre la planeación que lleva a cabo la Federación, con la que desarrollan los Estados de la República, puesto que el esquema de la planeación federal, ha adoptado ciertas bases para desconcentrar recursos y descentralizar funciones, incrementando al mismo tiempo la capacidad política y administrativa de los gobiernos estatales y municipales para que con nuevas facultades se permitan fortalecer su capacidad y llevar a cabo tareas de planeación.

5o. Se han ordenado conceptual y temporalmente los documentos fundamentales de la planeación a efecto de que en cada orden de gobierno se otorgue la categoría de plan a un solo documento de carácter general que precise objetivos,

estrategias y prioridades, asignando recursos y determinando instrumentos responsables de los plazos de ejecución.

Al integrarse el Plan Nacional de Desarrollo se modifica la metodología de integración de los programas de mediano plazo y los planes de desarrollo estatal, al tenerse en la misma integración, mejores elementos para asegurar la congruencia en todos los niveles del sistema.

6o. Se ha dispuesto la utilización de mejores instrumentos para el análisis y estudio de la situación internacional, de sus principales fenómenos y tendencias políticas y económicas y sus posibles impactos sobre el país para que, con eficiencia y oportunidad, se apoye la toma de decisiones en estos aspectos.

En el análisis que incluye el Plan sobre las perspectivas de la economía internacional, se destaca su importancia para el éxito de la estrategia de desarrollo nacional adoptada.

7o. A través del Sistema de Planeación se ha vinculado en forma más directa lo planeado y el ejercicio de política e instrumentos, ya que los programas operativos anuales pretenden relacionar lo establecido en los documentos de planeación de mediano plazo con los montos presupuestales anuales asignados y ejercidos.

8o. Se han establecido las bases para una relación más

estrecha entre la Administración Pública y la estructura del sistema de planeación de forma que aquella responda a los requerimientos organizativos derivados del proceso de planeación y no se convierta en obstáculo para el cumplimiento de los programas y para el funcionamiento del sistema.

A este respecto, la Ley de Planeación define con claridad la ubicación de los integrantes del sistema en tres niveles básicos :

\* El Nivel Global, en donde la planeación se orienta y da congruencia a todo el proceso de planeación nacional; atiende el carácter macroeconómico y regional, incluyendo programas en que intervienen dos o más entidades federativas.

En este nivel se integra el Plan Nacional de Desarrollo.

\* El Nivel Sectorial, que se integra por las dependencias coordinadoras de cada uno de los sectores administrativos.

La función de la planeación sectorial es expresar en cada ámbito, los objetivos nacionales definidos en la global.

\* El Nivel Institucional del sistema se integra por las entidades de la administración paraestatal, ya que es el



Presidente quien determina, por decreto, qué entidades deben elaborar los programas de mediano plazo, dado su peso específico y la disponibilidad de infraestructura.

Obvio es afirmar que existen mecanismos de coordinación entre estos niveles para realizar las actividades de planeación que les competen según su ámbito de acción.

9o. Se ha mantenido el carácter flexible del sistema permitiendo que, a la vez que el Plan permanece a lo largo de la administración como documento guía del desarrollo económico y social, sea posible incorporar modificaciones e incluso nuevas prioridades sectoriales y regionales dentro de la estrategia general, a través de los programas anuales y de mediano plazo.

10o. Y finalmente otro de los logros es que existe la voluntad política para fortalecer la planeación del desarrollo como un instrumento de transformación social y vincular en forma directa lo planeado con lo efectivamente realizado.

### 3.- LA CONSULTA POPULAR.

El concepto de democracia, entendido como un valor político y como una forma de gobierno, en la aplicación y

desarrollo de su estructura, ha estado impregnado siempre de un elevado dinamismo.

La democracia de hoy y siempre, indudablemente influenciada por el pensamiento político más destacado de la antigüedad clásica no es, sin embargo, exactamente igual a la que entonces floreció, ya que su desenvolvimiento ha ido en forma simultánea al igual del que ha observado la sociedad en su conjunto y más aún, de cada pueblo en lo particular.

Los dos últimos siglos han testimoniado el avance de la democracia; pero más específicamente el actual en el que las formas democráticas de gobierno se han acentuado ahí donde nunca existieron o habían sido desplazadas.

La democracia en los últimos tiempos ha encontrado su sustento fundamental en la figura de la representación política de la que derivan las instituciones del sufragio y de los partidos políticos.

La democracia representativa así, aparece en el mundo moderno con grados importantes de distinción respecto de la que se forjó en el mundo antiguo y que se caracterizó por ser directa.

En la época actual, sin embargo, acusa la presencia de un generalizado proceso de modernización política que permea las estructuras democráticas, sobre todo occidentales, no

para hacerla sucumbir, sino para perfeccionarlas y ajustarlas a la dinámica socioeconómica.

Es cada vez, más observable la demanda de las sociedades por participar más allá del simple ejercicio del sufragio en la integración y definición así como en la solución de los asuntos públicos, surgiendo con este fenómeno social lo que se ha venido denominando "democracia participativa", pues los gobiernos han respondido a las diversas expresiones sociales para que se amplien los cauces por los que fluya su participación.

El resultado más importante en este aspecto se manifiesta en la creación de mecanismos e instrumentos participativos adaptables a las características de cada sociedad.

Es así como se han ensayado democracias semidirectas como sucede con el referendun, el plebiscito o la iniciativa popular, existiendo las que, de acuerdo con sus particulares perfiles políticos, han creado imaginativamente otras formas de participación social.

Para continuar con el criterio general de la conceptualización de la Consulta Popular, es conveniente definir las siguientes figuras:

**DEMOCRACIA:** "sistema de gobierno caracterizado por la participación de la sociedad, totalmente considerada, en la

organización del poder público y en su ejercicio" (50)

Desde luego la democracia se funda en la consideración elemental, de sentido común, según la cual las cosas que interesan o afectan a todos deben tratarse y resolverse con el concurso de todos.

Ahora bien, desde el punto de vista de la acepción moderna y generalizada, por democracia, debemos entender aquel sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce su soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes, existiendo la problemática muy particular para determinar el contenido de la democracia por sus múltiples interpretaciones.

REFERENDUM: "es una manifestación de la democracia constitucional, en la cual, mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso del poder, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del..." (51)

---

(50) Rafael de Pina. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa Mex. 1976.

(51) Instituto de Investigación Jurídica. Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. Tomo VII Méx. 1984.

También se tiene considerado como una institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.

El referendum se clasifica para su implementación práctica en :

Obligatorio que es el que está impuesto como un requisito necesario para validez de las leyes ordinarias y;

Facultativo, que es el que tiene lugar únicamente cuando la consulta responde a la solicitud de un grupo de ciudadanos o a la petición de una autoridad investida del poder de solicitar su celebración.

FLEBISCITO: " consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes". (52)

Por lo que toca a nuestro país, ha encontrado en la consulta popular un instrumento efectivo de interacción entre la sociedad y su gobierno.

La Consulta Popular es, por sí misma un método

---

(52) Rafael de Pina. Op. cit. Pág. 304.

democratico que impide la arbitrariedad y promueve la participación ciudadana.

Por la consulta se autolimita el Poder Público y se tiende a enriquecer las decisiones mediante un proceso de retroalimentación, ya que Consultar es escuchar las sugerencias y proposiciones de quienes tienen el legítimo interés en contribuir a la formación de las políticas públicas y nacionales.

El proceso denominado de CONSULTA POPULAR, surge inicialmente como una forma de trabajo del Partido Revolucionario Institucional e instrumentado por su órgano técnico, el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, auxiliar como plataforma política de campaña presidencial del Jefe del Ejecutivo.

La Consulta Popular recoge las inquietudes y propuestas concretas de la sociedad civil en general y de los sectores organizados en el seno del propio partido en el poder, una vez hecho gobierno.

En la Consulta Popular se precisan también, las prioridades que debe considerar el Plan Nacional de Desarrollo, integrando primero la plataforma electoral; después, el programa de gobierno y finalmente el plan nacional de desarrollo.

La institucionalización de la consulta popular,

independientemente de cuál partido político lo desarrolle, es una estrategia para recoger aportaciones sociales que contribuyan a la integración de los programas de gobierno.

Por CONSULTAR debemos entender literalmente aquello que afirma o significa: "conferir, tratar y discurrir con una o varias personas sobre lo que se debe hacer en un negocio. También pedir parecer, dictamen o consejo o someter una duda, caso o asunto a la consideración de otra persona" (53)

Ahora bien, el acto mismo de consultar se manifiesta en diversos aspectos y magnitudes; la consulta puede ser general o selectiva, pública o privada.

Cuando la consulta es selectiva y privada, es decir, los participantes sólo son grupos predeterminados de interés y sus propuestas se plantean y recogen fuera de los ámbitos de conocimiento público, el procedimiento no alcanza a convertirse en un instrumento democrático porque la participación que produce no es generalizada.

Por el contrario, si la consulta es general y pública, esto es, se convoca a una reflexión extensiva sobre un tema específico en un escenario donde las proposiciones de todos

---

(53)Manlio Fabio Beltrones Rivero. Revista de Administración Pública. Consulta Popular y Cambios Administrativos. Instituto Nacional de Administración Pública. Méx. 1989. pág. 13.

son ventiladas a la luz pública, entonces adquiere el rango de un auténtico mecanismo democrático que promueve la participación popular de tal manera que los ciudadanos interesados participen voluntariamente en la configuración de las decisiones del Poder Público.

Este último tipo de consulta es la que conocemos como "consulta popular", que es un proceso abierto por medio del cual el aparato gubernamental consulta a la sociedad para someter a su consideración asuntos de su interés con la finalidad de encontrar alternativas de solución a los problemas específicos que motiven la toma de decisiones.

La Consulta Popular o Pública, da lugar a la expresión plural de las ideas, sin embargo su sentido de mayor eficacia democrática se manifiesta cuando planteadas las propuestas, es posible acceder al nivel de la concertación, que sirve para balancear las fuerzas de opinión que pueden ser políticas, pues mediante la consulta, las ideas son expresadas con libertad y a través de la concertación, lográndose los acuerdos fundamentales que han de regir la forma de actuación estatal.

Es así como en un principio, el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional organizó las llamadas giras de prioridades nacionales en varios estados de la República, alrededor de



un tema relevante para el desarrollo regional y nacional, consultando en diversas materias como el desarrollo regional de zonas petroleras; sistemas portuarios; agricultura de temporal; bosques y selvas; entre otros de suma importancia política social.

Las reuniones populares previas y preparatorias ampliaron la participación popular, siendo las más características, las reuniones de fortalecimiento municipal, en las que quedó muy clara la demanda de fortalecer la instancia de gobierno que directamente afecta la vida cotidiana de una gran parte de la sociedad civil.

Así también, la participación de los sectores obrero, campesino y popular del Partido Revolucionario Institucional ratificaron que la planeación debe tener como base las demandas políticas de la sociedad civil, transformándose en un instrumento valioso de gobierno.

Para los efectos previos de la organización de la consulta popular, se instituyeron los Foros de Consulta Popular para la planeación democrática, como órganos del sistema nacional de planeación.

Obvio es decir que el objetivo central de los foros de consulta es captar las opiniones y propuestas de todos los sectores de la sociedad civil para integrar el Plan Nacional de Desarrollo así como los programas de mediano plazo.

Fueron el primer paso para la construcción del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo, pensando que los foros serían la forma para hacer posible la identificación de las acciones, tanto del sector público como de los grupos sociales interesados en participar en el proceso planificador.

Así también se consideró que los objetivos centrales de los foros de consulta popular, pretendían la institucionalización de la propia CONSULTA POPULAR, para precisar las prioridades y estrategias de desarrollo por sector; garantizando la participación realmente democrática en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo así como de sus programas, identificando a la vez las posibilidades de concertaciones de acciones entre el gobierno y la sociedad civil, para identificar las posibilidades de registrar anualmente las aportaciones de la propia sociedad civil, así como la evaluación de los resultados de la planeación y para elaborar los programas anuales.

Por lo anterior podemos decir, que la Planeación Democrática, implica la participación efectiva de los sectores sociales en el proceso que ella encierra, conforme a la conducción del Estado y el fortalecimiento de los sectores público y social, ya que en nuestro sistema jurídico político, la Consulta Popular adquirió carta de

naturalización del más alto rango legal, al incorporarse al texto mismo de la Constitución Política Federal, en la que se innovaron en el Artículo 26, para regular lo relativo al Sistema Nacional de Planeación, puesto que dicho precepto previene que: "la Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática".

#### 4.- INEFICACIA LEGISLATIVA EN LA INTEGRACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

El Congreso de la Unión, por su propia naturaleza e intrínseco origen popular, representa al Poder Legislativo Federal, donde se conjugan elementos importantes del quehacer político y democrático de la Nación Mexicana.

Es del Poder Legislativo Federal de donde emanan los parámetros jurídicos para que el Estado de Derecho funcione cabalmente, en base a los criterios y determinaciones del conglomerado social que integra al propio Estado Nacional, como elemento de existencia y de sus fines: el Pueblo.

Para corroborar los criterios antes mencionados, es importante partir de los conceptos jurídicos que se consignan en el artículo 39 Constitucional, al afirmar que "la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en

el pueblo..." y que para complementar esta determinación constitucional, es el artículo 40 donde se reglamenta que por "voluntad del Pueblo Mexicano..." se constituye en una Republica, Representativa y Democrática y que este pueblo ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión (54), situación esta última que hace surgir en la práctica una serie de dudas del buen desenvolvimiento de la Planeación Democrática de participación popular, ya que se presta a ser manipulada por el partido político en el Poder, puesto que el ejercicio de la planificación en muchos países ha ilustrado el riesgo de la desadaptación de la Representación Popular al ejercicio de responsabilidades de orden técnico, por la incompatibilidad entre la ley, forma habitual de expresión legislativa y el sistema planificado.

En la praxis del Poder y de la Representación Popular, existen grandes obstáculos que hacen difícil el control legislativo del Plan, pues se admiten ciertas reservas, ya que las Asambleas Legislativas no tienen, generalmente, más que un lugar reducido en la elaboración y en la ejecución de la política económica, ya sea que se trate de asegurar la estabilización de la coyuntura o de realizar el desarrollo.

---

(54) Artículos 39, 40 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

En la práctica de la Política Nacional Mexicana, el Poder Legislativo Federal difícilmente tiene capacidad de impulso y casi nunca dispone de la facultad de control.

En la función del Poder Legislativo, se manifiesta una ilusión política, ya que los Legisladores creen ser quienes determinan los objetivos y los medios de la planificación; pero en realidad los que lo hacen son los tecnócratas de la burocracia administrativa, puesto que estos son capaces de presentar a la elección de las Cámaras Legislativas diversas opciones económicas, que tienen esencialmente el mismo planteamiento, pero con diferentes nombres, de esta manera, el legislador tiene la ilusión de haber decidido sobre la orientación del Plan.

La importancia legislativa se deriva de la situación excepcional que ocupa en la economía el organismo planificador, ya que por su composición, es interdisciplinario.

Por sus estatutos, es un órgano adscrito a la Presidencia o a la Jefatura Central del Gobierno.

Por el papel que desempeñan, tienen el privilegio de contar con la delegación permanente del Jefe de Gobierno para los diferentes Departamentos o Secretarías de Estado.

Esta posición le permite la facultad de examinar el conjunto de la economía nacional a un nivel

supraministerial, es decir, a un nivel que supera las barreras que tradicionalmente establecen los Ministerios, las Secretarías y los servicios técnicos.

Para corroborar lo que hemos afirmado, es importante analizar los principios consignados en el artículo 5o. de la Ley de Planeación vigente, que hacen que por derivación de las limitaciones del Poder Legislativo no podría integrarse o concluirse por su conducto, la Planificación Nacional.

Por lo que se precisa fortalecer las Cámaras o Asambleas Legislativas y proporcionar a sus integrantes una asesoría técnica más amplia y permanente o en su defecto, crear un órgano bicameral para que implemente una estructura para la integración y definición del Plan Nacional de Desarrollo en base a los criterios emanados de la Consulta Popular, para que la base no esté en desventaja política y administrativa, respecto al partido en el poder.

La amplitud de las Cámaras o Asambleas Legislativas abarcarían los principios y facultades que se le consignan y permiten respecto a la participación ciudadana y del establecimiento de los medios y mecanismos de tal participación que permitan la oportuna y continua supervisión comunitaria de la acción del Gobierno Nacional.

131

I.- CONCLUSIONES:

- 1.- El Estado Nacional para implementar el desarrollo de su quehacer político en la consecución de sus fines en beneficio de la comunidad, aplica principios de eficiencia y organización a través de la parte más dinámica de su manifestación como lo es la Administración Pública.
  
- 2.- En la actualidad, para la redistribución de la riqueza nacional ya no es únicamente el respeto al Derecho por el Derecho mismo, sino que ya se exige en la actividad del Estado, la aplicación de la Justicia Social mediante el reparto equitativo de la propia riqueza nacional.
  
- 3.- El Estado Mexicano, al aplicar los principios de su Soberanía, lo hace por medio de su intervención en la aplicación de los principios de la Rectoría Económica, factor fundamental para el Desarrollo Nacional.
  
- 4.- El Estado Mexicano, fiel a los principios emanados de su programa revolucionario y social, encuentra

en su propia evolución y desde sus etapas primigenias, su Constitucionalismo Social.

- 5.- Como consecuencia de la aplicación pragmática de las garantías sociales, el Estado Mexicano, categoriza su actividad a partir de la Rectoría Económica Estatal y de la implementación de una Economía Mixta, para que en base al desarrollo de los tres sectores que la integran, se apliquen políticas viables de superación y modernización administrativa e integrar a la sociedad mexicana, a mejores estamentos de su desarrollo integral.
- 6.- Es así como el Estado Mexicano organiza su actividad, teniendo como fundamento la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Principalmente a la Ley de Planeación para programar y planificar su política estadual con la participación del pueblo, a través de la Consulta Popular.
- 7.- También es preciso estimar que si la planificación del desarrollo se justifica en el aspecto teórico, no se puede dejar de concluir que, en la práctica



está destinada necesariamente al éxito.

- 8.- Si bien la planificación indicativa como sucede en nuestro país, induce a cambios estructurales y de políticas sociales, ello no significa que dicha planificación, que respeta íntegramente la propiedad privada, así como los medios de producción, sea un remedio mágico y universal, ya que siempre debe considerarse como un instrumento como otros, es decir; una herramienta del Estado, que siempre será perfectible.

PROPUESTAS:

UNICA: Reformar el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habilitando a la Fracción XXIII, a efecto de crear un órgano mixto bicameral, con el propósito de ampliar la cobertura a nivel nacional, los principios establecidos en las facultades que se otorgan a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en materia de Convocación a la Consulta Pública sobre temas que interesan a la base social, y para el establecimiento de los medios y mecanismos de participación ciudadana y dar una amplia intervención al pueblo en la integración y vigilancia operativa de los planes del desarrollo nacional que se implementen en el país, a través de la Consulta Popular, para cubrir así los requisitos mínimos que exige el idealismo político popular de México: la Democracia en base a la co-responsabilidad social.

FUENTES DE INFORMACION

ACOSTA ROMERO, MIGUEL.

Segundo Curso de Derecho Administrativo.  
Ed. Porrúa, S.A. México, 1989.

Teoría General del Derecho Administrativo.  
Ed. Porrúa, S.A. México, 1988.

BAZDRECH, LUIS.

Garantías Constitucionales.  
Ed. Trillas, S.A. Mexico 1985.

BELTRONES RIVERO, MANLIO FABIO.

Consulta Popular y Cambios Administrativos.  
Instituto Nacional de Administración Pública.  
México, 1989.

BEITELHEIM, CHARLES.

Planificación y Crecimiento Acelerado.  
Fondo de Cultura Económica.  
Mexico, 1985.

BURGUA ORIHUELA, IGNACIO.

Derecho Constitucional Mexicano.

Ed. Porrúa, S.A. México. 1982.

DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS H.

Elementos del Derecho Administrativo.

Ed. LIMUSA, México 1986.

FAYA VIESCA, JACINTO.

Rectoría del estado y Economía Mixta.

Ed. Porrúa, S.A. México 1987.

FLORIS MARGADANT S., GUILLERMO.

Derecho Romano.

Ed. Estinge, S.A., México 1975.

GALVAN ESCOBEDO, JOSE.

Tratado de Administración General.

Instituto de Investigaciones de Administración.

Pública. México 1980.

GARCIA-PÉLAYO Y GROSS, RAMON.

Pequeño Larousse Ilustrado.

Ed. Larousse. México 1970.

GLSARIO DE TERMINOS ECONOMICOS.

Ed. Alctha, México 1985.

GUERRERO, OMAR.

Teoría de la Administración Pública.

Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales.

Ed. HARLA, S.A. México 1986.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS

Diccionario Jurídico Mexicano, Tomos III, V y VII

UNAM, México, 1984.

KAPLAN, MARCOS.

Sociedad, Política y Planificación en América Latina.

Instituto de Investigaciones Jurídicas.

UNAM, México, 1985.

KELSEN, HANS

Teoría Pura del Derecho.

Ed. Nacional, S.A. México 1981.

LA LEGISLATURA.

Derechos del Pueblo Mexicano.

SEPARATA, México, 1985.

MORINEAU IDUARTE, MARTHA Y/O.

Derecho Romano.

Ed. HARLA, S.A. México 1987.

MOTU SALAZAR, EFRAIN.

Elementos de Derecho.

Ed. Porrúa, S.A. México, 1952.

OVILLA MANDUJANO, MANUEL.

Teoría del Derecho.

Edición Ensayo. México 1985.

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO

Introducción a la Administración Pública en México.

Instituto Nacional de Administración Pública.

México, 1988.

PINA, RAFAEL D<sup>e</sup>.

Diccionario de Derecho.

Ed. Porrúa, S.A. México 1976.

PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL.

Lecciones de Filosofía del Derecho.

Textos Universitarios. Facultad de Derecho

UNAM, México, 1982.

FUEBLIA PELISIO, ARTURO.

Elementos Económicos en la Constitución de México.  
Ed. LIMUSA. México 1987.

SANCHEZ AGUILAR, LUIS.

El Imperativo de la Planificación del Desarrollo  
Socioeconómico de México. Ed. Talleres de Offsset  
Acuario 1975.

SERRA VAZQUEZ, MODESTO.

Derecho Internacional Público  
Ed. Porrúa, S.A. México 1979.

SERRA RUJAS, ANDRES.

Ciencia Política.  
Ed. Porrúa, S.A. México 1981.

SERRA RUJAS, ANDRES.

Derecho Administrativo, Tomo II.  
Ed. Porrúa, S.A. México 1985.

TENA RAMIREZ, FELIPE.

Derecho Constitucional Mexicano.  
Ed. Porrúa. S.A. Mexico, 1967.

TERAN, JUAN MANUEL.

Filosofía del Derecho.

Ed. Porrúa, S.A. México, 1977.

TORO GIBERT, MIGUEL DE.

Pequeño Larousse Ilustrado.

México, 1970.

WITKER V., JORGE.

Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas,

Las Economías Mixtas.

Coordinación de Humanidades.

UNAM México 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Planeación.