

*Trámites posteriores*

Varias sociedades mercantiles especiales no requieren de trámite judicial para su inscripción. El registro de ellas se lleva a cabo en instituciones especiales, como son el Registro Marítimo, Registro Aeronáutico, Registro de Minería, Registro de Inversión Extranjera, Registro de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Registro de Concesiones de Sociedades de Comunicaciones, Registro Nacional de Valores e Intermediarios, etc.

## LA PLANEACIÓN Y EL DERECHO

JOSÉ MANUEL VILLAGORDOA LOZANO

I. *Introducción*

Para abordar este tema debemos hacer una breve referencia a dos ciencias sociales: la Economía y el Derecho.

Miguel de la Madrid para analizar estos conceptos en un estudio relativo al tema, sostiene que el orden jurídico es "un complejo de normas cuyo mandato es susceptible de ser aplicado, ante la resistencia de sus destinatarios, por la coerción social organizada" y el sistema económico es "un conjunto de estructuras físicas y sociales dentro del cual los hombres realizan actos de asignación de recursos escasos con vista a la satisfacción de sus necesidades".

Más adelante sostiene "que todo sistema económico presupone necesariamente un orden jurídico que le proporciona un marco institucional. La actividad económica no puede ejercerse haciendo abstracción de la realidad institucional, sino que, por principio, está sujeta a determinados cauces e instrumentos de naturaleza social que la misma comunidad se impone o crea. La forma bajo la cual se atribuye la disposición de bienes y servicios de índole económica, esto es, la que constituye el elemento determinante para caracterizar el régimen institucional económico, implica por lo menos: a) una organización de la propiedad, en cuanto a uso y disposición de bienes; b) un régimen bajo el cual se contraigan y cumplan obligaciones de los sujetos de la actividad económica, esto es, bajo la cual se formen y realicen las transacciones sobre bienes y servicios escasos, y c) un esquema que regule la formación de entidades asociativas y que establezca mecanismos de cooperación, para la persecución de metas cuya realización hace necesaria la asignación y gestión de recursos de escasez relativa.

"Esto es suficiente para concluir que todo sistema económico requiere de un marco institucional. Proporcionar dicho marco es responsabilidad del orden jurídico en las sociedades modernas", y así agrega "permite calificar de utópicos los modelos sociales que han avizorado sistemas económicos que puedan funcionar sin cauces jurídicos, aunque claro, éstos sean susceptibles de modificaciones sustanciales conforme a la transformación de las sociedades". (Estudios de Derecho Constitucional.—Economía y Derecho. Págs. 11 y 12. Segunda Edición. Porrúa Hnos. México).

En el mismo Estudio "Economía y Derecho", Miguel de la Madrid alude a la clasificación institucional de los sistemas económicos y sostiene que "Se habla de sistemas capitalistas o de economía de mercado y de sistemas socia-

listas o de economía centralmente planificada. En medio de estos extremos se consideran los sistemas económicos mixtos, que son los que han tendido a prevalecer en las últimas décadas y que conjugan elementos de los dos sistemas mencionados.

“Los sistemas económicos capitalistas o de mercado se caracterizan por un régimen de propiedad privada de los bienes de producción, la libertad económica amplia para los agentes privados del proceso económico y una intervención restringida del Estado en dicho proceso.

“Los sistemas socialistas o de economía centralmente planificada se caracterizan por un régimen de propiedad colectiva de los bienes de producción y por un sistema de planeación económica centralizada a cargo del Estado, con un margen residual de libertad económica limitada por los agentes privados del proceso económico.

“Es difícil describir teóricamente los sistemas de economía mixta, pues en la práctica difieren en forma importante entre ellos, teniendo sólo en común la combinación de elementos de los dos sistemas típicos mencionados”.

Y al referirse a nuestro sistema económico, agrega que “La Constitución mexicana de 1917, que plasmó institucionalmente la ideología de la Revolución de 1910, consagra un sistema de economía mixta.

En efecto:

“a) Consagra el derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público, y establece un régimen de propiedad pública sobre determinados tipos de bienes y de control directo y exclusivo del Estado sobre ciertas actividades y servicios.

“b) Garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público, y

“c) Atribuye al Estado, a través de sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en el proceso económico con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando, como dice el Artículo 27 de la Constitución ‘el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación’. (Ob. cit. págs. 20, 21 y 22).”

Aquí podemos agregar que el Artículo 25 Constitucional recientemente reformado, precisa que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

## II. Antecedentes legislativos del proceso administrativo de la planeación

La Revolución Mexicana de 1910 y su Constitución de 1917, recogieron y proyectaron las aspiraciones de libertad, independencia, democracia y equi-

dad en un conjunto coherente del cual se derivan los ordenamientos constitutivos de un nuevo Estado, una nueva forma de relación de éste con la sociedad y de la Nación con el mundo entero.

La voluntad de adoptar un proyecto de desarrollo nacional, se tradujo en la adición al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, cuyo artículo 2o. facultó al Titular del Ejecutivo a expedir las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a “dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país”. Para este efecto se previó llevar al cabo las reformas a fin de establecer un régimen que garantizara la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorecieran la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyéndose a los pueblos sus tierras; leyes destinadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz y a mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases desvalidas; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional y revisión de las leyes referentes a los recursos naturales del país.

En esta perspectiva, dos acontecimientos se sucedieron en cumplimiento a la adición del Plan de Guadalupe, a saber: la promulgación de la Ley Agraria del 16 de enero de 1915 que declaró nulas las ventas o adquisiciones a cualquier título de las tierras que se hubieran hecho en contravención de la Ley del 25 de junio de 1856 o las realizadas desde diciembre de 1876 que hubieran ocupado ilegalmente los ejidos, y la convocatoria del Ejecutivo Federal al Congreso Constituyente del 19 de septiembre de 1916, mediante el cual se inició la reestructuración y reorganización del Estado Mexicano.

La trascendencia en el orden económico social del proyecto de Constitución Política que se proponía, fue definitiva para consolidar un sistema diferente, pues si bien fue cierto que se admitió la intención de conservar el espíritu liberal de la Constitución de 1857, también lo es que se reveló la convicción democrática de conferir a la representación legislativa la facultad de pronunciarse sobre la esencia y los principios de un proyecto nacional de desarrollo. En este contexto, el Constituyente de 1917 expidió las bases jurídicas para integrar la convivencia de la sociedad mexicana en un orden justo y equitativo que protegiera los derechos de los grupos económicamente débiles, al regular y fomentar las actividades económicas.

Los principios jurídicos fundamentales del Constituyente de 1917 se establecieron para fincar las bases del estado de justicia social y responsabilidad pública, cuyo objetivo es distribuir equitativamente la riqueza nacional y garantizar a la colectividad los mínimos de bienestar para su adecuado desarrollo y perfeccionamiento.

La evolución del propósito de institucionalizar el proceso de planeación normando su adopción en las organizaciones gubernamentales, es distinta en la legislación ordinaria puesto que ha sido en ésta en donde se ha tratado de reglamentarla expresamente. Algunas de las veces, recurriendo a la Ley, otras a las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo Federal.

Los antecedentes jurídico administrativos del proceso de planeación después de la promulgación de la Constitución de 1917, se remontan a la ley de 15 de

junio de 1928 expedida por el Ejecutivo de la Unión en ejercicio de facultades extraordinarias concedidas por el Congreso, para crear el Consejo Nacional Económico y la Ley Sobre Planeación General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de julio de 1930.

El Consejo Nacional Económico, constituido con la intención de contar con un órgano técnico consultivo facultado para realizar investigaciones en asuntos de carácter económico y social, puede considerarse como un órgano que puso en práctica una estructura administrativa para encauzar por la vía del Derecho las intervenciones públicas en la economía. Con carácter autónomo, dicho Consejo actuaba como consultor forzoso de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en los proyectos o estudios de carácter legislativo o reglamentario que se relacionaren con la materia. Estaba facultado para resolver las consultas que al efecto le formularon los Poderes Legislativo Federal, Legislativos y Ejecutivos de los Estados o los Ayuntamientos y presentar las iniciativas correspondientes para regular las condiciones económicas, sociales y financieras del país. Participaban en la estructura del Consejo las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos relacionados con la evolución socioeconómica y los representantes del comercio, de la industria, de la agricultura y de las organizaciones obreras.

La Ley sobre Planeación General de la República estableció una concepción administrativa del proceso de planeación en los Estados Unidos Mexicanos, basada en la necesidad de coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias gubernamentales, a fin de conseguir el desarrollo material y constructivo del país. Para lograrlo, estableció el artículo 1o. que habría de procurarse que tales tareas se llevaran al cabo en forma ordenada y armónica, conforme a la topografía, clima, población, historia, tradición y tomando en cuenta su vida funcional, social y económica, de defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

En segundo término, se ordenó proceder a la formación del "Plano Nacional de México", que serviría de base a las tareas que el Gobierno emprendiera para lograr el desarrollo material y constructivo del país. Entre los aspectos y estudios fundamentales que abarcaría el plano nacional de México pueden enumerarse la división del terreno nacional en zonas; su función y uso; planeación y zonificación urbana y regional; determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte; ubicación de puertos fluviales y marítimos; programa general de aprovechamiento de aguas federales; de reforestación, reservas forestales, parques nacionales y clasificación y ubicación adecuada de edificios federales en la República. Para poner en práctica estas disposiciones la Ley creó a las Comisiones Nacional de Planeación y la de Programa.

La Comisión Nacional de Planeación se integraba con representantes técnicos de las Secretarías y Departamentos de Estado, del Departamento del Distrito Federal, de los Territorios de la Federación, de las instituciones nacionales universitarias y de investigación científica, de la Comisión Nacional Bancaria y de las diferentes confederaciones socioprofesionales de la agricul-

tura, el comercio y la industria. La Comisión Nacional de Planeación debía fungir como cuerpo consultivo de la Comisión de Programa.

La Comisión de Programa fue adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en virtud de que esta dependencia estaba facultada administrativamente para ejecutar obras públicas, de suerte que al facultar al Ejecutivo de la Unión a recurrir a la expropiación de terrenos, edificios e incluso materiales para ejecutar las obras que aprobare el mismo, en la formación del plano nacional de México, se vinculaba una función de planeación a un acto de autoridad que estaba fundado en el criterio de utilidad pública de las obras y por ende podía investirse de una facultad de imperio frente a los particulares (artículos 13 y 14).

Los efectos de la Ley sobre Planeación General de la República, en la práctica no tuvieron la relevancia esperada. Estas circunstancias se explican por la situación coyuntural del país en los años treinta. Sin ser abrogada la Ley no se aplicó con posterioridad; tampoco fue reglamentada, en cuyo caso se habría supuesto que el Ejecutivo Federal proveería en los años subsecuentes y en la esfera administrativa, a su exacta observancia.

Resulta importante hacer alusión a una iniciativa de Ley Federal de Planeación presentada el 19 de septiembre de 1963 por la Gran Comisión de la Cámara de Senadores. Esta iniciativa volvió a suscitar, ahora en el campo de la legislación administrativa, la necesidad de establecer formalmente y convertir en permanente el proceso de planeación. Al efecto éste era considerado en la exposición de motivos como un principio del sistema político de la Revolución que venía a marcar una nueva etapa en el proceso creador de México. De carácter federal, la Ley tenía previsto sistemas de coordinación para lograr conjuntar esfuerzos de las entidades federativas en la materia y enlazar éstos a las tareas nacionales correspondientes. Se partió de la hipótesis de establecimiento de disposiciones que tendieran a facilitar la consecución de las metas de justicia social implícitas en la Constitución, amoldándose al sistema democrático, representativo y federal. Se proponía así definir la concepción de planeación y establecer órganos que auxiliaran al Ejecutivo Federal en dicha tarea. A este respecto se crearían las Comisiones Nacional de Planeación y Sectoriales y las Subcomisiones de Financiamiento y Coordinación Regional. En cada Secretaría y Departamento de Estado, en los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal debían crearse direcciones de planeación. Otras cuestiones dignas de remarcar en el proyecto de Ley, fueron las normas para la formulación, revisión y aprobación del Plan, facultades éstas que competían al Ejecutivo Federal; como medidas indispensables en la estructura, aparecían las que tenían por objeto ejercer control sobre la realización del plan y las encaminadas a formalizar un procedimiento de concertación de las acciones entre la administración pública federal y los sectores social y privado. Este proyecto de ley no fue aprobado, ni promulgado, lo que permite suponer que debido a lo avanzado del periodo presidencial de Adolfo López Mateos, la iniciativa fue archivada.

En los antecedentes jurídicos de la planeación que surgen en el ámbito

de las disposiciones que conciernen a la estructura administrativa del Gobierno Federal, juegan un papel trascendente los dos planes sexenales elaborados para los períodos 1934-1940 y 1941-1946. Ello porque si bien no podía denominarse a dichos planes con el término técnico de planes de desarrollo, en cambio constituyeron un conjunto de lineamientos que recomendaban la adopción y seguimiento de una política económica y social.

El período gubernamental iniciado por Miguel Alemán Valdés en 1946, no obstante que no tuvo ningún intento para estructurar la organización de la planeación, es pertinente mencionar que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, como la de 1935 aludió en su artículo 1o. a la planeación de la política de conjunto como tarea de las dependencias que creaba. Por otra parte, cobran importancia en la conducción del desarrollo los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal. De aquí que la utilización de fondos públicos destinados a estos organismos y empresas llevara implícita la necesidad de vigilar su funcionamiento. En diciembre de 1947 se promulgó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuya finalidad fundamental fue controlar las inversiones y erogaciones del gobierno federal destinadas a tales fines.

A raíz de esta legislación fue creada la primera de una serie de Comisiones destinadas a organizar y coordinar un conjunto de inversiones públicas hacia objetivos predeterminados. Así surge en el ámbito de la administración pública, una nueva concepción del proceso de planeación, basada en la necesidad de programar atendiendo a criterios sectoriales e integrar conforme a éstos un programa de inversión para el desarrollo económico y social y a efecto de lograr una verdadera planeación global. Bajo este nuevo esquema se presentan en forma sucesiva las experiencias de programación formal de mayor relevancia en la historia de la planeación. Desde el punto de vista jurídico, fue la facultad reglamentaria que compete al Ejecutivo Federal por una parte y, por la otra, la inserción en la estructura administrativa de diversas Comisiones que dan la pauta para el surgimiento de un régimen jurídico de la programación económica y social en México.

En efecto, a esta nueva modalidad de adaptación al régimen jurídico de la administración pública del ejercicio de una función técnica, como la de programación, fueron agregándose en los períodos presidenciales subsecuentes experiencias. De éstas, conviene fundamentalmente citar aquellas que se significaron por la eficacia de sus resultados, no obstante que todas formaron parte de esfuerzos cuya continuidad se inicia desde la gestión gubernamental de Adolfo Ruiz Cortines en que fue adscrita en la propia Presidencia de la República y según acuerdo publicado el 29 de octubre de 1954 la Comisión de Inversiones. Los trabajos de esta Comisión se redujeron a efectuar estudios sobre proyectos de inversión que provinieron de la administración pública federal y de los organismos descentralizados para ponderar la importancia de cada una en función de sus aspectos económicos y sociales y presentar al Ejecutivo Federal, un programa coordinado de las inversiones pú-

blicas. El documento que resultó de estos trabajos fijó como objetivo mejorar el nivel de vida de la población, lograr una tasa de incremento satisfactoria en el desarrollo económico, coordinar el desarrollo de la economía, obteniendo estabilidad en los precios y financiar la inversión sin recurrir a déficit alguno.

Leopoldo Solís afirma que el mérito de este programa de inversiones constituyó un avance metodológico sustancial respecto a los dos planes sexenales anteriores, porque se encuadraba dentro de un esquema de contabilidad nacional, planteaba cuantitativamente el manejo de variables y señalaba una estrategia de acción para toda la economía, basada en la experiencia económica de los años precedentes. (Planes de Desarrollo Económico Social en México, Sep/Setentas, Diana, 1980, Pág. 135).

Al Programa de Inversiones 1953-1958 suceden como acontecimientos relevantes la promulgación de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que introdujo una nueva organización gubernamental orientada hacia la integración de una estructura de planeación para el Desarrollo. Se creó la Secretaría de la Presidencia que absorbió a la Comisión de Inversiones, la cual se transformó en la Dirección de Inversiones Públicas. También fueron creadas como unidades administrativas de las Secretarías de Estado, las direcciones de planeación.

Para los efectos anteriores, la Secretaría de la Presidencia fue facultada para recabar los datos y elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fijara el Presidente de la República; asimismo, se le facultó para planear obras, sistemas de aprovechamiento para proyectar el fomento y desarrollo de las regiones, coordinar los programas de inversiones y planear la inversión pública.

De las mencionadas atribuciones, se desprende que la Secretaría de la Presidencia, se constituyó como el órgano político ejecutivo que habría de colaborar con el Presidente de la República, en las tareas de planeación y coordinación del desarrollo económico y social.

Cabe hacer notar que además de la Secretaría de la Presidencia se atribuyeron facultades de planeación, a las Secretarías cuyas funciones permitían efectuar un esquema sectorial, a saber: Las Secretarías de Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Transportes, de Recursos Hidráulicos, de Trabajo y Previsión Social, el Departamento de Asuntos Agrarios. A fin de ampliar y precisar las atribuciones de la Secretaría de la Presidencia en la materia, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, expidió diversos acuerdos presidenciales para ordenar que las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, elaboraran un programa de inversiones. Conforme a tales instrumentos jurídicos se establecieron los objetivos fundamentales que deberían perseguir dichos programas de inversión, así como señalar el origen y naturaleza de los fondos destinados a los mismos. Por otro lado se sujetaron a reglas especiales los destinados a los mismos. También se sujetaron a reglas especiales los trámites y erogaciones presupuestales, así como los de créditos nacionales e internacionales.

Los programas de inversiones, fueron proyectados a corto y a largo plazo,

a efecto de que la Secretaría de la Presidencia se responsabilizara de la elaboración posterior del programa coordinado y jerarquizado de inversiones del sector público para los años de 1960-1964.

A nuestro juicio éste fue el primer intento formal que integra todo un proceso de programación con bases homogéneas y generales. No obstante, cabe hacer hincapié que la instrumentación jurídica de las medidas adoptadas para exigir a las dependencias y entidades la formulación de sus programas estaba orientada a efectuar con posterioridad los planes económicos y sociales. Bajo tal circunstancia aun cuando la Secretaría de la Presidencia contaba con facultades de planeación central para solicitar información de todos los responsables del ejercicio del gasto, no fue posible que la misma efectuara un Plan Nacional de Desarrollo puesto que no se contaba con la estructura técnica capaz de asegurar una coordinación eficaz de las tareas encaminadas a elaborar el plan, ni existía apoyo legal que pudiera vincular el régimen de responsabilidades en la función pública con respecto a la observancia del plan.

En cuanto a encauzar el seguimiento de las acciones que requiere el proceso de planeación en el sector social y privado, el único elemento puesto en juego lo fue el carácter complementario e incitativo que se imprimió a las inversiones públicas.

Debido a la falta de coordinación y a los innumerables obstáculos para su desempeño, la Secretaría de la Presidencia no logró formular los programas a largo plazo, lo cual indujo a reforzar las estructuras, conceptos, métodos y procedimientos. A este respecto, se expidió un acuerdo presidencia el 2 de agosto de 1961, en el que se estableció la obligación de las Secretarías y Departamentos de Estado de elaborar sus planes de acción conforme a los objetivos señalados en el mismo, a efecto de conjuntar esfuerzos en la elaboración de programas coordinados para el desarrollo económico y social.

El 2 de marzo de 1962, para coordinar los trabajos que resultaran de las medidas adoptadas con anterioridad, una Comisión Intersecretarial integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público fue constituida a fin de proceder de inmediato a formular los planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y a largo plazo. Al través de este medio jurídico administrativo se confirmó la necesidad de contar con planes nacionales de desarrollo integral y por primera vez fue establecida la obligación de coordinar las funciones de la Secretaría de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público para obtener y reforzar los resultados de la elaboración de los planes. Esta Comisión debía apearse a los principios de política económica y social establecida en el Acuerdo de 1961.

De los procedimientos anteriores surgió el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y conforme a los acuerdos adoptados en Punta del Este se promovieron los lineamientos de la Alianza para el Progreso. Se previeron en aquél metas cuantitativas globales y sectoriales y se formuló una política económica general. Un rasgo esencial del plan consistió en atender tanto a resultados económicos a corto y a largo plazo, como también a una concepción más

amplia de los programas nacionales de mejoramiento social y de reforma institucional.

La estructuración y práctica de la programación sectorial durante la gestión gubernamental del Presidente Díaz Ordaz fue continuada con la elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social del período 1966-1970 a cargo de la misma Comisión Intersecretarial creada en lo. de marzo de 1962. Dicho plan acumuló la experiencia de los anteriores y no sólo estableció lineamientos para las actividades de las instituciones públicas sino que trató de vincularse, con ciertos estímulos, a la iniciativa privada a fin de inducirla a perseguir los mismos objetivos de desarrollo establecidos por el Estado.

Al mismo tiempo que era elaborado el Plan de referencia, se suscitó en el ámbito de la Reforma Administrativa que cobraba auge en esa época, la necesidad de vincular los trabajos de planeación a aquélla. Esta cuestión, por demás relevante dominó la primera fase de desarrollo de la Reforma Administrativa, pero en la segunda hubo de abandonarse porque la elaboración de un Plan de tales proporciones presentaba mayores dificultades que las que afrontaba la Reforma Administrativa. Por lo tanto, a efecto de continuar esta última, la tendencia que empezó a definirse fue la de dar prioridad a los trabajos de la reforma y en su caso, preparar la estructura administrativa en el compromiso de ejecutar la programación sectorial como primer paso y paulatinamente integrar el conjunto a fin de lograr el establecimiento de un verdadero sistema administrativo de planeación.

En este contexto, la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, al desaparecer en 1970 la Comisión de Administración Pública encargada de la Reforma Administrativa, inicia la elaboración de un marco de referencia que habría de iniciar la reorganización de la Administración Pública. Dentro de estas proyecciones se crearon en el seno de cada dependencia de la administración pública federal, las Comisiones Internas de Administración, cuya función era efectuar las reformas necesarias para cumplir con los objetivos y programas de la misma, atendiendo fundamentalmente a los aspectos de programación y presupuestación, normas jurídicas, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control; así como las unidades de organización y métodos y las unidades de programación. Estas últimas habrían de encargarse de asesorar a los titulares de las mismas instituciones en el señalamiento de objetivos, formulación de planes, previsiones y asignación de recursos a estas tareas. Las unidades citadas en último término debían formar parte de las comisiones internas de administración.

La Administración de José López Portillo inició la reestructuración del marco jurídico de la planeación al través de las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de Deuda Pública que fueron promulgadas al inicio de su gestión. Posteriormente con la expedición del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se volvió a poner de manifiesto la urgente necesidad de consolidar en la reforma administrativa los sistemas y procedimientos administrativos con ade-

cuación de la legislación vigente, para satisfacer la necesidad de que permanezca en el tiempo y en el espacio el compromiso de la administración pública de planear las acciones de gobierno, como una responsabilidad ineluctable del Poder Ejecutivo Federal.

Al efecto, el fortalecimiento de la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural, requiere que se garantice por la vía del Derecho y de la planeación democrática, la satisfacción de las necesidades de la población en empleo, alimentación, educación, salud y vivienda y así coadyuvar a la promoción de un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente, que se base en la mejor distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Para satisfacer las necesidades planteadas, Miguel de la Madrid al inicio de su administración envió al Congreso de la Unión las modificaciones a diversos artículos constitucionales que serán tratados en otra plática de este ciclo y particularmente la Iniciativa de la Ley de Planeación que habiendo sido aprobada por el propio Congreso y promulgada por el Ejecutivo, se publicó el 5 de enero de 1983.

### III. Ley de Planeación

El Ejecutivo al enviar al Congreso de la Unión la iniciativa correspondiente manifestó: "La Planeación democrática constituye un eficaz instrumento para darle rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociación política que conciliando intereses y atendiendo a las necesidades de las mayorías, dé respuesta a los retos de nuestro tiempo".

Más adelante agrega que en momentos de crisis es cuando se debe planear, para definir, con la participación social las prioridades de asignaciones de recursos escasos y asegurar que los esfuerzos de corto plazo estén vinculados a los de largo plazo y converjan a la satisfacción de las demandas populares.

En síntesis, la complejidad de la sociedad mexicana, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura y la magnitud de los retos del país hacen imprescindible que se fortalezca la planeación como instrumento de transformación social y se le institucionalice en un sistema de Planeación Democrática.

En México, el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, representa un paso más en los esfuerzos iniciados desde 1930 con la Ley Sobre Planeación General de la República, para orientar y promover racionalmente las acciones de desarrollo económico y social hacia la consecución del Proyecto Nacional contenido en la Constitución.

Con la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se dieron los primeros pasos para la conformación de un Sistema Nacional de Planeación, así como de los planes sectoriales y estatales. Estos esfuerzos y en particular

el Plan Global, han merecido el reconocimiento de los expertos en planeación de las Naciones Unidas.

Recientemente en la campaña electoral, el Partido Revolucionario Institucional llevó al cabo un proceso de consulta y difusión de su plataforma electoral integrada en un Plan Básico 1982-1988.

Este documento fue analizado, criticado y enriquecido en todo el país y sirvió de base para integrar después de las elecciones, comisiones de consulta popular que permitieron sistematizar el abundante material de la campaña, manteniendo la continuidad entre los planteamientos surgidos en la misma, y las propuestas para la integración del programa de gobierno.

El punto de partida de un sistema de planeación es, ante todo, el medio para lograr el ejercicio de las atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan al Estado, a fin de regular la vida económica, social, política y cultural del país, e intervenir en ella para asegurar el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales, pero evitando en todo momento inhibir o sustituir las iniciativas individuales y comunitarias de la población para mejorar sus condiciones de vida.

La Planeación Democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales.

Así entendida, la planeación, es no sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos constituye fundamentalmente un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad.

A fin de contribuir eficazmente a lograr una renovación moral de la sociedad, la planeación democrática atenderá a la necesidad de que la función pública se desempeñe con eficiencia y probidad procurando que estos principios se extiendan a todos los sectores y a todos los aspectos del quehacer nacional.

La planeación no es una panacea, la formulación del plan y sus programas no garantiza por sí misma su eficaz cumplimiento. Un marco jurídico adecuado permitirá consolidar avances y superar deficiencias, para que el plan y sus programas trasciendan la etapa de formulación y se realicen de manera efectiva, reconociendo que las cambiantes condiciones de la realidad pueden obligar a su modificación y actualización.

Con estas ideas podemos afirmar que la primera y más importante consecuencia de las reformas constitucionales en materia económica, ha sido la promulgación y publicación de la Ley de Planeación.

Una vez que hemos destacado los aspectos más relevantes de la Ley de Planeación, es necesario establecer la relación que existe entre las disposiciones de esta Ley y la materialización de las acciones derivadas del Plan Nacional de Desarrollo en los Presupuestos de Egresos.

Antes de hacer la relación entre ambas disposiciones, es oportuno recordar qué es el Presupuesto de Egresos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación como lo define la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, es el que contiene el Decreto que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal para expresar, durante el período de un año, a partir del primero de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalan.

En efecto, dentro de nuestro orden jurídico, corresponde al Ejecutivo Federal proporcionar los servicios públicos que los habitantes del país requieren, los cuales son sufragados a través del Presupuesto de Egresos.

Como sabemos, el Presupuesto de Egresos de la Federación contiene las provisiones de gasto público que habrán de realizar los Poderes Legislativo y Judicial, la Procuraduría General de la República y la Presidencia de la República, así como las Secretarías de Estado, los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que se señalan en dicho presupuesto, en tanto que el presupuesto del Departamento del Distrito Federal, contiene las provisiones de gasto para que el propio Departamento, lleve a cabo la prestación de los servicios públicos del Distrito Federal, así como las erogaciones de sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública formulan sus propios anteproyectos con base en programas, de acuerdo a los lineamientos que al efecto les señale la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que es la encargada de elaborar el proyecto de Presupuesto, tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal, para su presentación oportuna al Presidente de la República, quien a su vez, los envía a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre del año inmediato anterior al que correspondan.

Es importante destacar que mediante una reforma a la referida Ley de Presupuesto, se dotó al Poder Judicial de autonomía presupuestaria, es decir, el propio Poder Judicial, formula su respectivo proyecto de presupuesto y lo envía oportunamente al Presidente de la República para que ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De conformidad a la Ley de Planeación, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que vayan a realizar las dependencias y entidades al año siguiente, servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anual de las propias dependencias y entidades, que elaborarán conforme a las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El Plan y los programas regionales y especiales deberán ser sometidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto a la consideración y aprobación del Presidente de la República, y por lo que hace a los programas sectoriales, éstos serán sometidos al Presidente de la República, por conducto de los coordinadores de sector.

Ahora bien, en caso de que las entidades no estuvieran sectorizadas, dichos programas serán sometidos al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Ley de Planeación señala diversas atribuciones a la Secretaría de Pro-

gramación y Presupuesto entre las que, para efectos de esta plática, interesa destacar la de verificar periódicamente la regulación que guarden los programas y los presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere dicha Ley con el objeto de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones y adecuar en su caso, el Plan y los programas respectivos.

No debemos olvidar que para efectos de la presupuestación, es indispensable el conocimiento de los ingresos que se obtendrán mediante la recaudación fiscal o bien mediante la contratación de empréstitos, actividades todas ellas encomendadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual también tiene una importante participación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo respecto de la definición de las políticas financieras, fiscales y crediticias.

Ambos aspectos, los ingresos y egresos deben estar íntimamente vinculados para poder llevar a cabo las acciones que se deriven del Plan Nacional de Desarrollo, situación congruente con lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al señalar en su artículo 74 como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos, es decir, la Cámara de Diputados previamente señala qué impuestos son los necesarios para poder cubrir los Presupuestos de Egresos.

Finalmente, debemos destacar otra actividad importante que realiza el Poder Legislativo respecto del Ejecutivo al revisar la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, acto que consiste en la revisión, por parte del Poder Legislativo, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y si se cubrieron los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano fiscalizador de la propia Cámara aparecieran discrepancias entre lo asignado en el presupuesto y las cantidades gastadas, o bien si no existe exactitud o justificación de los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades correspondientes.

También la Ley de Planeación, respecto del contenido de las cuentas de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, establece que éstas deberán realizarse con la información necesaria a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas relacionadas con los objetivos y prioridades de la planeación nacional. Asimismo señala la Ley de Planeación que el Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las Leyes de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales, que deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte como es de todos conocido conforme al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Secretarios de Des-

pacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, deben rendir un informe al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos, y cualquiera de las Cámaras puede citar a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

A este respecto la Ley de Planeación, señala que dichos funcionarios, cuando den cuenta anual al Congreso de la Unión, del estado que guardan sus respectivos ramos, deben informar del avance y grado de cumplimiento de los fines y prioridades fijados en el Plan Nacional, que por razón de su competencia, les corresponda y de los resultados de las acciones previstas.

Asimismo, señala dicha Ley, que los directores y administradores de las entidades paraestatales que sean citados por cualquiera de las Cámaras, señalarán las relaciones que hubiera entre el proyecto de la ley o negocio de que se trate y los objetivos de la Planeación Nacional relativos a la entidad a su cargo.

Como puede apreciarse la Ley de Planeación y los Presupuestos de Egresos, están íntimamente vinculados toda vez que los segundos son instrumentos fundamentales para la realización del Plan Nacional de Desarrollo.

Se deriva, de los comentarios hechos con carácter general, que existe gran vinculación entre la Ley de Planeación y los Presupuestos de Egresos para la realización del Plan Nacional de Desarrollo y debe tenerse presente que para la realización y cumplimiento de los objetivos de dicho plan, es necesario contar con los recursos necesarios, tanto físicos como humanos y materiales, y con los presupuestos de egresos los instrumentos que contienen las previsiones del gasto autorizado, que además permiten controlar las erogaciones a efectuar por apearse éstas a los montos consignados en los programas respectivos y de acuerdo con la distribución que se haga de concepto y tipos de gastos.

Ahora bien, si el Plan Nacional de Desarrollo contiene los objetivos nacionales, estrategia y prioridad del desarrollo integral del país, y por ende contiene las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, determinando los instrumentos y responsables de su ejecución, establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional y todas estas previsiones se refieren al conjunto de la actividad económica y social haciéndose extensivo al contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, por lo que una vez más, concluimos en que los presupuestos de egresos desde su formulación ya interrelacionan y toman en cuenta los objetivos, las metas y las unidades responsables de su ejecución y sobre todo la asignación de los recursos necesarios con que debe contarse para la realización y buen logro de los planes y programas.

#### IV. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El Presidente Miguel de la Madrid, en cumplimiento de lo ordenado en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de diversos artículos de la Ley de Planeación, dentro de los seis primeros meses de haber iniciado su gestión, ha aprobado el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 como resultado del consenso de las mayorías nacionales que se expresó en las diferentes reuniones de Consulta Popular en la que participaron fundamentalmente el movimiento obrero organizado del país, los campesinos, los representantes de organizaciones populares, los medios de comunicación, los empresarios, los especialistas, los profesionales, miembros del sector académico e intelectuales, estudiantes, diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como representantes de los partidos políticos y miembros de la comunidad en general.

Asimismo el Presidente De la Madrid, en las consideraciones contenidas en el Decreto Aprobatorio fechado el 30 de mayo de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 siguiente, pone de manifiesto que frente a las condiciones actuales de la economía mexicana, a los problemas estructurales que se han gestado desde hace décadas, a la incertidumbre e inestabilidad nacional y en suma, frente a la crisis que actualmente vivimos y a las dificultades que plantea el desarrollo, la estrategia del propio Plan Nacional se basa en la necesidad de ordenar el esfuerzo colectivo, emplear racionalmente los recursos naturales con que cuenta el país y lograr la óptima utilización del potencial de sus recursos humanos, a fin de mejorar y hacer eficiente la capacidad de respuesta del Estado Mexicano ante las condiciones presentes, internas y externas.

El propósito fundamental del Plan es alcanzar cuatro objetivos esenciales que son los siguientes: conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento, e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Dentro del contenido del Decreto Aprobatorio cabe destacar el señalamiento que hace el Presidente a los titulares de las Dependencias del Ejecutivo Federal para que identifiquen dentro del Plan Nacional de Desarrollo los objetivos, prioridades y acciones que por razón de sus atribuciones les corresponde alcanzar o realizar y además les precisa que serán responsables de su difusión, instrumentación y ejecución en el ámbito de sus respectivas competencias, en los términos de la Ley de Planeación y del propio Decreto Aprobatorio, debiendo tomar al respecto las medidas administrativas conducentes.

Asimismo señala que para el período comprendido 1984-1988 las iniciativas de las Leyes de Ingresos; los Proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del propio Plan Nacional de Desarrollo.

Agrega que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programa-



ción y Presupuesto, el Departamento del Distrito Federal y las Dependencias coordinadoras de Sector, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomarán las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo antes señalado.

Este Decreto especifica las atribuciones que corresponden tanto a la Secretaría de Programación y Presupuesto, como a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, para la adecuada ejecución del Plan Nacional de Desarrollo precisándoles en primer término a la de Programación y Presupuesto que deberá: promover el establecimiento de bases de coordinación entre Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para la integración de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme al Plan; elaborar los programas operativos anuales globales, de acuerdo con los objetivos y prioridades del Plan; evaluar periódicamente la ejecución del Plan, a efecto de determinar y operar los ajustes necesarios y someterlos a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, y promover la participación de los grupos sociales y de los particulares, en general, para la adecuada ejecución y actualización del plan.

La Secretaría de Hacienda y Crédito deberá, para la ejecución del Plan; Integrar el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo; ejecutar las políticas financiera, fiscal y crediticia definidas en el Plan; proyectar y calcular los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, conforme a las orientaciones, políticas y restricciones contenidas en el Plan; cuidar que la programación financiera de la Administración Pública Federal se ajuste a la estrategia y restricciones de recursos del Plan; establecer los criterios y lineamientos para que las operaciones de las instituciones del sistema bancario del país, cumplan con lo previsto en el Plan, y cuidar que la ejecución de la política monetaria y el establecimiento de los precios y tarifas de la Administración Pública Federal, se ajusten a los objetivos y prioridades del Plan.

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a fin de aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan le señala expresamente que deberá: inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, en función de los objetivos y prioridades del Plan; analizar y evaluar la aplicación de los sistemas y procedimientos de las dependencias y entidades, en la ejecución de las acciones que les correspondan conforme al Plan; evaluar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en relación con la estrategia, lineamientos del Plan, e informar del resultado de las evaluaciones antes referidas.

Este Decreto señala que las propuestas para integrar el Plan derivadas de los resultados de sus revisiones, deberán ser sometidas a la consideración del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Señala asimismo que tanto el Plan como sus adecuaciones se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y precisa los programas operativos anuales que corresponden a cada sector, y señala que dependencias de la Administración Pública son responsables de su integración y ejecución, y por

último, indica que la Secretaría de Programación y Presupuesto queda facultada para interpretar las disposiciones del Decreto, así como para expedir las normas administrativas complementarias que se requieran para la exacta observancia del mismo.

Dentro de lo que es el contenido del Plan, cabe destacar un tema de singular importancia para nosotros los abogados, o sea el relativo a la reforma jurídica e impartición de justicia.

A este respecto hace un análisis de la situación actual en la que señala que en México, como en todos los países que han experimentado un acelerado desarrollo, las cambiantes condiciones de la vida moderna que plantean nuevos problemas cuantitativos y cualitativos, han vuelto a menudo inoperantes e ineficientes las normas y los procedimientos tradicionales en materia de prevención, procuración y administración de justicia.

Para llevar al cabo esta parte del Plan dentro de lo que es propiamente la exigencia de reforma jurídica integral y de mejoramiento en la impartición de justicia, atañe y compromete a los tres poderes constitucionales en sus respectivas encomiendas sustanciales de legislar, ejecutar la Ley y dirimir las controversias, todo ello bajo la idea de que sea el derecho medio para el cambio social y para el aseguramiento de condiciones adecuadas que apoyen en el desarrollo individual y colectivo.

También dentro de los propósitos generales de este tema, señalan expresamente que el Estado de Derecho ha evolucionado hasta convertirse en Estado Social de Derecho que debe instituir un sistema normativo, de administración de justicia y de seguridad pública que responda a las exigencias contemporáneas de la sociedad y del proceso del desarrollo y abata los problemas que reducen y obstruyen la prestación de los servicios de justicia y seguridad.

Como filosofía política de este rubro dentro del Plan Nacional de Desarrollo se precisa que el derecho y la impartición de justicia, atentos a los grandes objetivos nacionales asentados en la Constitución, deben favorecer el mejoramiento en las condiciones de vida de los mexicanos, fortalecer la función social de la propiedad y del trabajo, promover la educación popular que impulse la independencia del país y prevenir la aparición de comportamientos desviados o antisociales.

Más adelante agrega que el auténtico primado del Derecho reclama una recia moralidad pública en el ejercicio de los servicios de administración de justicia y de preservación de la seguridad ciudadana. La renovación moral de la sociedad tiene en este punto uno de sus escenarios fundamentales. El éxito en este empeño, que abarca los diversos ámbitos de las actividades legislativa y reglamentaria, preventiva y policial, de la procuración de justicia y del quehacer jurisdiccional, permitirá al pueblo hacer valer frente al gobierno, sin obstáculos y con eficiencia, sus legítimos intereses.

La estrategia de desarrollo, que se propone atender la demanda de empleo y abatir la inflación, determina encauzar atenciones prioritarias al sector rural, para que, por el conducto de la justicia agraria, se asegure la legítima tenencia de la tierra, se preserve la tranquilidad social y se apoye el proceso de desarrollo.

Las acciones que se propone para esta materia desde el punto de vista constitucional y político deben estar dirigidos hacia el orden normativo y la impartición de justicia se hallan, y deben seguir estando, enmarcados en el concepto de Estado de Derecho, o mejor aún, Estado Social de Derecho, que implica la vigencia y positividad de normas consecuentes con las necesidades y las expectativas sociales, el eficaz control jurídico-práctico de los actos de autoridad, el respeto escrupuloso a la conducta lícita de grupos e individuos, y la promoción pública de condiciones favorables para el desarrollo individual y social, bajo la idea de progresiva igualdad de seguridades y oportunidades.

Desde luego, se reconoce que la noción de Estado de Derecho no implica inmovilidad, sino permanente y pertinente revisión de leyes e instituciones, y modificación de actitudes y comportamientos, como también constante es la variación de la realidad, que demanda progresos normativos e indispensables, además, la innovación jurídica para promover el cambio social.

Es necesario, en efecto, fortalecer con preocupación y acción verdaderas y constantes, el respeto del Estado, en todas sus instancias y por todos sus representantes, hacia los derechos del gobernado o administrado. De aquí provendrá la respetabilidad de las instituciones públicas, entre ellas las de prevención, procuración y administración de justicia por parte de la comunidad.

Cabe insistir en que el apoyo financiero a los sistemas de seguridad pública y procuración y administración de justicia, debe guardar adecuada relación con la importancia de estos servicios públicos y con la alta prioridad que les ha reconocido el Ejecutivo Federal en correspondencia a una demanda ciudadana cada vez más imperiosa y, por lo demás, completamente justificada.

Con relación a los objetivos, prioridades y lineamientos el Plan señala que tomando en cuenta los problemas que en la actualidad enfrentan los procesos de seguridad pública y administración de justicia, así como las decisiones políticas y constitucionales básicas que a este respecto existen, son objetivos centrales de la política de reforma jurídica, administración de justicia y seguridad pública, los siguientes: revisar a fondo el sistema normativo nacional y asegurar, verdaderamente, el acceso general de los individuos y grupos a la justicia y legalidad constitucionales, en su doble proyección individual y social, estableciendo canales idóneos para la participación ciudadana; concertar objetivos y acciones entre los diversos poderes y niveles de gobierno; incrementar, según las circunstancias lo requieren, el número de órganos dedicados a la preservación de la seguridad pública y a la procuración y administración de justicia, elevar la calidad profesional de quienes intervienen en estas actividades, mediante sistemas adecuados de incorporación, perfeccionamiento y permanencia en el servicio; simplificar procedimientos judiciales y administrativos; y apoyar ampliamente las tareas públicas en este sector, con recursos presupuestales adecuados, que permitan un desempeño eficiente, profesional y respetable por parte de los correspondientes servidores públicos.

Atendiendo a las características del sistema de administración de justicia, a la naturaleza e importancia de los problemas anteriormente mencionados, a los principios constitucionales que rigen la división de competencias, tanto en el

plano de la Federación como en los niveles locales, es posible señalar la necesidad de auspiciar reformas legales y reglamentarias y concertar y coordinar acciones en el triple ámbito de la prevención, la procuración y la administración de justicia. Para este propósito, constituye un instrumento idóneo el Convenio Único de Desarrollo entre la Federación y los estados, que apoye la concurrencia de iniciativas y esfuerzos en las distintas vertientes y modalidades de la justicia.

Igualmente, se requiere la constante revisión de los sistemas de procuración de justicia, comprendiendo no sólo las funciones del Ministerio Público y de la Policía Judicial, sino las relativas a sectores específicos relacionados con los derechos sociales, como son los referentes al menor, al consumidor, a los trabajadores y a la juventud, entre otros.

Cabe, en suma, apuntar una serie de acciones que se desprenden del diagnóstico y de los objetivos hasta aquí mencionados; a saber:

— Llevar a cabo la revisión integral y la actualización del sistema jurídico nacional, destacando el referente a la administración de justicia en amplio sentido, que abarca los aspectos orgánicos, sustantivos, adjetivos y ejecutivos, para garantizar que aquélla sea expedita y accesible a toda la población. Esto implica la promoción de las reformas constitucionales y legales pertinentes.

— Analizar con realismo las condiciones en que actúan los órganos encargados de la seguridad pública y de la administración de justicia, con el propósito de promover la modernización y transformación de manera consecuente con las necesidades actuales.

— Avanzar en la desconcentración y descentralización de los órganos judiciales o perfeccionar los sistemas sobre incorporación, formación y actualización de quienes laboran en la administración de justicia, y planear y programar métodos modernos de administración de recursos humanos y materiales para el mejor aprovechamiento de éstos.

— Realizar un programa permanente de información a la sociedad así como de participación ciudadana, en forma sistemática y ordenada, acerca de los problemas y las soluciones en el área de la reforma jurídica, la seguridad pública y la administración de justicia.

— Integrar grupos interinstitucionales que examinen y evalúen permanentemente las acciones que sobre esta materia contempla el Plan Nacional de Desarrollo.

Por último y como conclusiones de esta plática podemos precisar que estas modificaciones constitucionales y la Ley de Planeación son expresión de la política que en materia económica y social se ha trazado el Presidente Miguel de la Madrid, para encuadrar su programa de gobierno al Plan Nacional de Desarrollo, como una expresión democrática del pueblo de México, al través de los sectores que lo integran y que en última instancia obligará al sector público para que éste no se desvíe de sus propios fines y así, en pleno tercio final del siglo xx se hará realidad la expresión de Morelos en sus Sentimientos de la Nación que expidió en 1813, para que se moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre para que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.