

---

Mario Ruiz Massieu\*

---

*La administración de la crisis:*  
***SUS INSTRUMENTOS JURIDICOS***

---

En los años inmediatamente anteriores a 1982, en la economía del país se manifestó un inusitado, acelerado y desequilibrado crecimiento, propiciado y sostenido por el incremento del gasto público mediante el uso de recursos financieros obtenidos de las exportaciones petroleras y el creciente endeudamiento externo.

En estas circunstancias, al inicio de la década de los ochentas, el desplome de los precios internacionales del petróleo, la retracción del crédito externo y el aumento de las tasas de interés en los mercados internacionales del capital, constituyeron factores determinantes de la crisis que la economía de México viene afrontando.

Aun cuando todavía en 1981 la economía del país registra una tasa de crecimiento del 7.9 por ciento, en el siguiente año, los problemas ya existentes se magnifican y aparecen otros nuevos, por lo que al inicio del nuevo régimen, el Presidente Miguel de la Madrid, reconoce que asume el poder en medio de una grave crisis originada por factores tanto externos como internos.

Las principales características de esta crisis eran:

- una tasa inflacionaria del 100 por ciento;
- un déficit público sin precedentes, aunado a la carencia de ahorro para financiar la inversión estatal;
- una desproporcionada deuda pública y privada cuyo servicio impo-

\* Director general de planeación de la UNAM.

nía una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y provocaba el desplazamiento de recursos anteriormente destinados a la inversión productiva y a los gastos sociales;

- el agotamiento de la reserva internacional, que implicaba una virtual suspensión de pagos;
- la duplicación de la tasa de desempleo;
- la falta de integración y el debilitamiento de la dinámica de los sectores productivos, que colocó al país en crecimiento cero.

Ante esta situación económica desfavorable el nuevo régimen responde, en primer término, con la implantación del Programa Inmediato de Reordenación Económica, cuyos objetivos son reducir la inflación, preservar el empleo y la planta productiva, y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente, para iniciar el cambio estructural que se delinea con mayor precisión, posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo.

Al mismo tiempo, el gobierno enfrenta la necesidad de dar una respuesta política a la crisis económica, ya que ésta generó un resquebrajamiento de la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales y en el sistema político, debido a la insatisfacción o al incumplimiento de diversas expectativas sociopolíticas y del deterioro de los niveles de vida.

Esta respuesta política la instrumenta el nuevo régimen a partir de las siete tesis básicas que constituyen los lineamientos de trabajo de la campaña político-electoral del Presidente de la Madrid, y que se convierten en las directrices político-administrativas para contrarrestar la pérdida de legitimidad y recuperar el consenso de la población en su sistema político-gubernamental, mediante la búsqueda de una relación compensatoria entre los valores políticos y las demandas económicas y sociales.

De esta manera, la nueva administración gubernamental pone en práctica medidas y acciones que propugnan por un cambio estructural en la economía, frente al agotamiento que manifiesta el patrón de crecimiento logrado ininterrumpidamente por los anteriores regímenes, y a las serias amenazas que se ciernen sobre la estabilidad social mantenida durante las cinco décadas anteriores.

Estos problemas se derivan del seguimiento de un proceso de crecimiento económico cuyo propósito fue favorecer una mayor justicia social —propósito que se hizo explícito en los programas de gobierno de esos regímenes—, y que paradójicamente derivó en una agudización de las desigualdades sociales y en la concentración de la riqueza en reducidos sectores de la población.

Los impactos desfavorables inmediatos que al inicio de este régimen impone la crisis a la población en general, son la disminución de sus ingresos y las altas tasas de desempleo e inflación; efectos adversos que unidos a notorios casos de corrupción gubernamental, provocan situaciones de malestar y escepticismo entre la población, particularmente en los segmentos medios y los grupos empresariales.

Como ejemplo de estas manifestaciones de descontento social podemos mencionar, por una parte, los procesos electorales de finales de 1982, en los cuales, la tendencia conservadora representada por el PAN y el PDM, se anota triunfos en las elecciones municipales de Guanajuato y San Luis Potosí; a la vez que se suscitan múltiples inconformidades e impugnaciones en el resto de los comicios. Así, al inicio de 1983 se encuentran ocupadas por la oposición 35 alcaldías de las 524 en que se renovaron autoridades, habiéndose registrado diversos actos de violencia asociados a estas elecciones.

Por otra parte, los organismos empresariales inician un enfrentamiento abierto contra la política y las reformas económicas del régimen, y se pronuncian a favor de la exclusión del Estado en la rectoría de las actividades económicas, con lo que se generan eventualmente fricciones entre ambos, que aún continúan latentes.

Ante este panorama económico y social de incertidumbre y riesgos, la nueva administración instaaura su proyecto político-económico. En las páginas siguientes se analizan las siete tesis básicas en que descansa dicho proyecto, tesis cuyos principales elementos y propósitos han sido el fundamento del marco legal que el gobierno del Presidente de la Madrid ha venido conformando, con el objeto de hacer permisible la adopción de las medidas necesarias para resolver la problemática nacional.

### **Nacionalismo revolucionario**

Bajo esta tesis, la administración del Presidente de la Madrid engloba la ideología que sustenta el proyecto nacional de transformación y desarrollo del país y de política externa. Con su aplicación se pretende preservar y fortalecer la identidad nacional, la consolidación de la democracia y la ratificación de la rectoría económica y política del Estado.

Un instrumento esencial para el logro de estos fines es la educación pública, por lo que ha sido propósito fundamental de la actual administración ampliarla y mejorarla en todos sus niveles, considerándola como requisito indispensable para la independencia cultural, tecnológica y económica del país.

Para alcanzar este objetivo, desde un principio, el régimen ha venido

promoviendo acciones tendientes a lograr una revolución educativa, en la que se pretende recuperar el sentido de formación real de la educación, de calidad, y de cumplimiento de su función de igualdad social mediante el acceso del total de la población a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación.

Entre las acciones principales que en 1983 se realizan para favorecer la introducción de la revolución educativa nacional, se destacan: el apoyo a los diez grados de educación básica para toda la población, la instrumentación legal del proceso de descentralización educativa, los esfuerzos de articulación de los tres niveles básicos de educación, y la ampliación de los espacios educativos.

En 1984, los esfuerzos se dirigen a la ampliación de la cobertura educativa, a la disminución del analfabetismo y se inician las acciones de la revolución educativa, estableciéndose como elemento articulador de la misma el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-88.

En 1985 se continúan los esfuerzos en este sentido y se obtienen resultados favorables en la descentralización de los servicios en catorce entidades federativas.

En el aspecto normativo, la tesis del nacionalismo revolucionario ha encontrado importante impulso en dos instrumentos jurídicos: el acuerdo dictado por el Ejecutivo Federal con el objeto de fortalecer el culto a los símbolos patrios, en vigor a partir del 24 de febrero de 1983 y, posteriormente, la ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de febrero de 1984, que entró en vigor del día 24 del mismo mes y año.

Esta última ley, en la que se incorporan las disposiciones previamente incluidas en el acuerdo citado, representa un significativo avance legislativo, en la medida en que reúne en forma articulada y sistemática una serie de elementos normativos sobre la materia que anteriormente se encontraban dispersos en diferentes ordenamientos y, a la vez, promueve y regula el uso adecuado y respetuoso de los símbolos de la patria por parte de la población civil. Cabe destacar que es en cumplimiento de este instrumento jurídico, que actualmente nuestro Himno Nacional tiene una amplia difusión al ser ejecutado al inicio y al cierre de las transmisiones de radio y televisión de las estaciones públicas y privadas.

Así, con medidas como éstas, se ha fortalecido nuestra identidad nacional. Sin embargo, no podemos soslayar que el principio del nacionalismo revolucionario, por su cometido y su amplitud, se constituye en propósito sustancial de todas y cada una de las acciones emprendidas por la actual administración, aún cuando por su naturaleza se relacio-

nen en forma más directa con otras de las tesis básicas a que nos referimos.

### **Sociedad igualitaria**

En esta tesis se reúnen propósitos y acciones tendientes a eliminar desigualdades sociales, así como a satisfacer las necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud, educación, cultura, recreación y deporte.

Para lograr estos objetivos, se ha planteado como primer paso, la revisión de los instrumentos de política económica y social atendiendo a su impacto distributivo. Esto supone frenar la crisis “con equidad en el peso de los costos e impulsando los cambios cuantitativos” que sirvan de apoyo a la justicia social.

En este sentido, un factor trascendente para el cambio se encuentra en diversas reformas legislativas y nuevos ordenamientos promovidos por el Ejecutivo Federal.

De este modo hay que destacar la reforma al artículo 21 de la Constitución General de la República, por la que se impide que los jornaleros, obreros o trabajadores sean sancionados con multas mayores de un día de salario, o con más del importe del ingreso de un día en el caso de trabajadores no asalariados, por la comisión de infracciones a los reglamentos gubernativos o de policía. Asimismo, el arresto por este tipo de faltas se redujo a un máximo de 36 horas, lográndose una protección sustancial al patrimonio y al trabajo del obrero a nivel de garantía constitucional que, posteriormente, en el caso del Distrito Federal, se vió reglamentada por la Ley sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno.

Con el mismo propósito de igualdad social, se promovió la adición al artículo 4°. constitucional incorporando en su texto el derecho a la protección de la salud. En este rubro destacan también la Ley General de Salud, la nueva Ley del ISSSTE y las reformas y adecuaciones a la Ley del Seguro Social.

Respecto a la Ley General de Salud, es de subrayarse que con la misma se han combatido las desigualdades que en lo relativo a cobertura y calidad de los servicios se habían venido manifestando en los diversos sistemas institucionales de salud. En lo que a la nueva Ley del ISSSTE se refiere, destaca la incorporación de nuevos seguros, prestaciones y servicios como en el caso de la medicina preventiva, servicios de rehabilitación, seguro de cesantía, servicios de integración a jubilados y pensionados y préstamos a mediano plazo, así como la formalización de los servicios asistenciales de fomento deportivo, centros turísticos,

servicios funerarios, comedores y estancias de bienestar infantil. Además, se amplió la aplicación de la Ley a las dependencias y entidades de los estados y municipios y a sus trabajadores, en los términos de los convenios previstos para tal efecto.

En otro aspecto no menos importante, y también a iniciativa del Presidente de la República, se expidió la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B de nuestra Constitución Política, que norma las relaciones laborales en las instituciones dedicadas a prestar los servicios públicos de banca y crédito, con lo que se incorporó a los trabajadores del ramo al sistema de derecho social establecido en la Ley fundamental.

Por lo que hace a la Ley General del Trabajo, reglamentaria del apartado A del citado artículo 123 Constitucional, sobresalen por su contenido progresista las reformas en relación a las obligaciones de los patrones y derechos de los trabajadores en materia habitacional (con las consecuentes adecuaciones a la Ley del INFONAVIT), y en materia de capacitación y adiestramiento, así como la estructuración del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

En lo que toca a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, descuellan la reestructuración del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y la creación de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado.

También en materia laboral, resulta particularmente importante la reforma a la fracción IX del artículo 115 de la Carta Magna, en cuanto señala la obligación de regular las relaciones de trabajo entre los estados y municipios y sus servidores, en los términos de las leyes expedidas por las legislaturas locales con apego a los principios establecidos en el artículo 123 de la Constitución General de la República.

En materia civil, destacan las modificaciones a diversos preceptos del Código Civil para el Distrito Federal relativos al régimen jurídico del matrimonio, al divorcio, y la patria potestad, al patrimonio de familia y al concubinato, así como a las disposiciones correspondientes del Código de Procedimientos Civiles, todo ello con el fin de fortalecer el establecimiento y el desarrollo de la familia, considerada como célula básica de la sociedad.

El derecho a la vivienda, consagrado en el artículo 4° constitucional, encontró un relevante apoyo en las modificaciones y adiciones efectuadas en materia inquilinaria a diversos ordenamientos, entre los que destacan el Código Civil, la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley del INFONAVIT, con las que se logró reafirmar y ampliar la protección de nuestro sistema jurídico al derecho de las familias mexicanas a disfrutar en una vivienda digna y decorosa.

La preocupación del Presidente de la Madrid por mejorar la impartición de justicia, considerada como instrumento esencial para alcanzar una sociedad más igualitaria, se vio reflejada en las iniciativas de reformas que con ese propósito se promovieron en relación a los códigos de Procedimientos Civiles y de Procedimientos Penales del Distrito Federal, así como a las leyes orgánicas de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal y del Poder Judicial de la Federación.

En el mismo contexto se inscribe la reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en virtud de la cual se robusteció la función de representación social del Ministerio Público al señalar la facultad de los particulares de presentar ante éste quejas de otras autoridades que no constituyan delitos del orden federal, y la obligación de la misma institución de hacerlas del conocimiento de la autoridad competente, orientando al interesado sobre la atención que legalmente corresponda al asunto de que se trate.

En materia agraria, resultan significativas las reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, en la medida en que con ellas se avanza hacia una mejor y más descentralizada impartición de justicia agraria, a la vez que se fortalece la seguridad jurídica en el campo y se impulsa el desarrollo rural integral.

Por último, y como ejemplo de los esfuerzos del régimen por procurar una auténtica mejoría social en el mayor número posible de áreas, conviene mencionar la nueva Ley Federal de Turismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1984, en la que se da un vigoroso impulso al turismo social, entendido como el conjunto de relaciones y fenómenos provenientes de la participación en actividades turísticas de estratos sociales económicamente débiles, y que comprende programas orientados a grupos obreros, campesinos, infantiles, juveniles, estudiantiles, burocráticos, de trabajadores no asalariados y otros similares.

Así, una vez más, vemos cómo el derecho se convierte en un eficaz instrumento para el cambio social. Sin embargo, es preciso advertir que las reformas legislativas y otras importantes medidas tomadas por la actual administración en diversas áreas, forman parte de un complejo proceso de transformación estructural cuyos resultados posibles se ubican a mediano y largo plazo, lo cual ha provocado que, como ha sido reconocido en las esferas gubernamentales, en lo inmediato continúe el deterioro en el nivel de vida de la población, dificultando su acceso a los satisfactores mínimos de bienestar.

De esta manera, el costo y el peso de la crisis han recaído fundamentalmente en la población trabajadora del campo y de la ciudad, afectan-

do con mayor rigor a los sectores tradicionalmente marginados del crecimiento nacional.

### **Democratización integral**

Sustancialmente, esta tesis sirve de base a las acciones gubernamentales encaminadas al fortalecimiento de la división de poderes, el federalismo, el municipio libre y el respeto a las libertades de expresión y de asociación política.

Durante la campaña electoral del Presidente de la Madrid, se dejó sentir un fuerte reclamo popular para que se fortaleciera la vida republicana y el ejercicio de la democracia a través del perfeccionamiento de nuestro sistema federal que consolidara la capacidad política, económica, jurídica y social de los gobiernos de los Estados e impulsara y diera vigor y libertades a la figura del Municipio, considerando a éste como la célula esencial de la organización política y administrativa de los Estados.

Partiendo de esta demanda, el Ejecutivo Federal propuso diversas reformas y adiciones al artículo 115 de nuestra Constitución, entre las que, por su contenido democrático, destacan las relativas a la reglamentación de los procedimientos para la declaración de desaparición y suspensión de ayuntamientos, estableciéndose la garantía de audiencia para los interesados; a la reafirmación de la personalidad jurídica del Municipio, y a la introducción del principio de representación proporcional para la integración de los ayuntamientos, con lo que se dió un significativo avance en la democratización de los procesos políticos en el nivel municipal.

Otro logro importante se obtuvo mediante la reforma del artículo 26 Constitucional, que prevé la organización de un sistema de planeación democrática. Con base en esta modificación se expidió la Ley de Planeación, en la que se dan las bases para integrar este sistema, y se promueve y garantiza la participación y contribución de los diversos grupos sociales en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados del mismo, instituyéndose la participación social en la planeación a través de foros de consulta popular.

En el campo, la democracia se vio consolidada con la reforma al artículo 4° de la Ley de Reforma Agraria. En ella se estipula que los miembros de los Consejos de Vigilancia serán electos por la Asamblea de Ejidatarios para cada uno de los cargos, debiendo sus integrantes reunir los mismos requisitos que la Ley exige para desempeñar cargos en el Comisariado Ejidal, con lo que se deja a las minorías su partici-

pación con voz y voto en las asambleas, y a las mayorías la decisión de los órganos de gobierno y de vigilancia en los ejidos y comunidades.

Sin embargo, a pesar de los avances que implican éstas y otras acciones emprendidas por el Ejecutivo Federal en congruencia con sus propósitos de perfeccionar nuestro sistema democrático, la realidad nos indica que el camino por recorrer es todavía considerable.

En efecto, aún cuando no puede hablarse de una “crisis política” en el país, si se han generado fuertes costos políticos para el régimen debido al anquilosamiento y falta de modernización y dinamismo del partido en el poder, lo que se ha reflejado principalmente en los procesos electorales que en muchos casos han sido calificados de espurios y se han asociado con actos de agitación social y violencia, lo que ha contribuido a la deslegitimización del sistema político nacional.

La persistencia en la utilización de métodos y procedimientos burdos y añejos para la obtención de triunfos completos en las elecciones, particularmente en el caso de los legisladores, ha ocasionado que existan miembros en el poder legislativo que en realidad no cuentan con el apoyo de organizaciones y grupos sociales, lo cual pone en entredicho su carácter de representantes populares identificados con las demandas y aspiraciones de la población.

Esto, en cierta medida, ha producido retrocesos en la reforma política y en la democratización de la vida social mexicana y ha tenido como consecuencia la evidente apatía de la población hacia los actos de gobierno, a la vez que ha puesto en riesgo el apoyo de las organizaciones sociales al régimen, lo que representa un factor potencial de agudización de las tensiones existentes.

### **Renovación moral**

El término “renovación moral” encierra el compromiso y propósito fundamental del Ejecutivo Federal de eliminar las irregularidades en la administración pública y los actos de corrupción que éstas generan, perfeccionando los sistemas de administración de recursos del Estado y fortaleciendo los sistemas de control y vigilancia de la actividad de los servidores públicos.

Entre las acciones directamente encaminadas para alcanzar este objetivo, ocupa un papel relevante la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dotada de amplias facultades para regular y coordinar el funcionamiento de los órganos de control de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como para vigilar el manejo honesto y eficiente de los recursos patrimoniales públicos,

fincar responsabilidades y, en su caso, formular denuncias ante el ministerio público y, en general, supervisar el cabal cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución General de la República que fue objeto de diversas reformas y adiciones promovidas por el presidente de la República.

En efecto, dentro de la reforma de nuestra Ley Fundamental iniciada durante la actual administración, sobresale la actualización del marco constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos mediante las modificaciones pertinentes al Título Cuarto de nuestra Carta Magna, con el objetivo de precisar las obligaciones que pueden derivarse del ejercicio de la función pública y ampliar el ámbito de aplicación de sus normas.

De esta manera en el texto constitucional, se estableció, a nivel federal, quienes son sujetos de las responsabilidades por el servicio público, la naturaleza de las mismas y las bases para la aplicación de sanciones por enriquecimiento ilícito. Además se instituyó el juicio político como instrumento para exigir responsabilidades de tal carácter, señalándose las sanciones correspondientes; se incluyó la sujeción de los servidores públicos a las sanciones establecidas en la legislación penal para los casos de comisión de delitos; se dieron las bases para la aplicación de sanciones administrativas, y se estipularon reglas generales relativas a la prescripción para fincar responsabilidades a los servidores públicos. Los principios de carácter general así establecidos, quedaron debidamente reglamentados, como ya se dijo, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la que además, se consignan las reglas para el registro y control patrimonial de los mismos.

Con el mismo propósito de renovación moral, y como complemento necesario de las reformas antes indicadas, se hicieron adecuaciones a los textos de los artículos 22, 127 y 134 de nuestra Constitución.

Así, en el artículo 22 se estableció expresamente que el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, no se considerará como pena confiscatoria.

El artículo 127, fue modificado para dar transparencia a las remuneraciones percibidas por los servidores públicos de los poderes de la Unión y de las entidades paraestatales, incluyéndolas en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación y en los de las correspondientes entidades, respectivamente.

Por su parte, el artículo 134 se reformó con el objeto de garantizar que los recursos económicos del Estado sean aplicados efectivamente a los fines a los que son destinados, y su administración se realice con eficiencia, eficacia y honradez. Para lograr este propósito, se dió mayor

precisión y transparencia al principio de licitación pública abierta en los casos de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, prestación de servicios y contratación de obras, con el fin de asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, y se sujetó a responsabilidad a los servidores públicos que incumplan estas disposiciones. Los principios generales así establecidos, fueron posteriormente llevados al detalle en las correspondientes leyes reglamentarias.

En congruencia con lo anterior, se establecieron nuevas reglas en materia penal para prevenir y castigar conductas antijurídicas de los servidores públicos que habían venido proliferando, y que la ley penal había ignorado, como es el caso del uso indebido de atribuciones, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencia, la deslealtad y el enriquecimiento ilícito.

En el mismo sentido, se adecuaron las sanciones penales aplicables a aquellas conductas ilícitas que, aunque se encontraban tipificadas en la legislación anterior, eran castigadas con penas no correspondientes a la gravedad del daño social, como en el caso de los delitos de abuso de autoridad, cohecho y peculado.

Asimismo, se practicaron, en el Código Civil, las modificaciones pertinentes a efecto de precisar la responsabilidad relativa al daño moral cuando se menoscaban los derechos de la personalidad por actos que atentan contra las legítimas afecciones, creencias y sentimientos del individuo, así como para hacer exigible la reparación correspondiente con base en una compensación pecuniaria fijada por la apreciación libre del juzgador.

Estas reformas, aunadas a otras múltiples medidas adoptadas con la misma orientación en la esfera administrativa, resultan esenciales para la buena marcha del país, ya que a través de la renovación moral se contribuye sustancialmente a conciliar los intereses públicos y particulares y a recobrar la confianza social hacia las instituciones y actos del gobierno, lo que repercute en la obtención de condiciones más favorables para afrontar la problemática económica y social que la crisis implica.

Sin embargo, es necesario apuntar que los propósitos de renovación moral no se han logrado con la amplitud deseada, particularmente porque la reforma a que nos hemos referido se circunscribe al ámbito federal, y sus principios no han sido totalmente adoptados en los niveles estatal y municipal, con los riesgos que esto implica por ser éstas las autoridades con mayor cercanía a la población.

## Descentralización de la vida nacional

Con esta tesis, se plantea la insoslayable necesidad de lograr una mayor y efectiva participación de los estados y municipios en el enfrentamiento de las condiciones económicas y sociales que se derivan de la crisis, al mismo tiempo que se revitaliza nuestro sistema federal y se responde a una exigencia social.

En este sentido, durante la campaña electoral del Presidente de la Madrid, se hizo patente la demanda popular para que se procediera a una verdadera descentralización de la actividad nacional, y este ha sido uno de los objetivos primordiales de la actual administración.

Para ello, se ha procedido a transferir facultades a las entidades federativas y municipios, conservando la Federación las funciones normativas, presupuestales y de evaluación.

Un instrumento normativo esencial para lograr este propósito, ha sido el nuevo texto del artículo 115 constitucional, en virtud del cual se consolida la institución del Municipio libre como base de la división territorial de los estados y de organización política y administrativa. Entre los aspectos más relevantes del actual artículo 115, en cuanto a su contenido descentralizador se refiere, encontramos la asignación de fuentes propias de ingresos a los municipios, para que éstos puedan atender los servicios públicos que les corresponden y modernizar su administración. En este contexto, además de los ingresos obtenidos por los rendimientos de sus bienes y los demás que en su favor establezcan las legislaturas locales, se confieren a los municipios los recursos provenientes de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

La personalidad jurídica y la autonomía del Municipio, se reafirman en la medida en que se le faculta para dictar sus bandos de policía y buen gobierno, además de sus reglamentos y disposiciones administrativas de observación general, de acuerdo con las bases normativas establecidas por la legislatura de los estados. Asimismo, se determinan los servicios públicos que quedan a cargo de los municipios, y que pueden ser prestados con el concurso de los estados cuando sea necesario, permitiéndose la coordinación y asociación de varios municipios de un estado para la más eficaz prestación de los mismos.

De igual forma, y con el fin de propiciar la descentralización de los recursos, se incluyó la posibilidad de que la Federación y los estados celebren convenios para que éstos lleven a cabo las obras y se hagan cargo de los servicios que correspondan a aquélla, y de que los estados y los municipios pacten en forma similar, que éstos asuman la prestación

de los servicios o la atención de las funciones que corresponden a los primeros.

Otro importante factor de descentralización, lo encontramos en la Ley de Planeación, en cuanto en la misma se institucionaliza la vertiente coordinada de la planeación, facultándose al Ejecutivo Federal para celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas a efecto de que éstos coadyuven al logro de los objetivos de la planeación nacional y a la programación conjunta con la Federación de las acciones que deban realizarse, considerándose en todo caso la participación que corresponda a los municipios.

Esta vertiente de coordinación se ve reafirmada en lo relativo a la salud en la Ley General en la materia, al institucionalizarse el Programa Nacional de Salud como instrumento permanente de referencia normativa para los programas estatales y municipales de salud y reglamentarse la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. De esta manera, la descentralización de estos servicios se lleva a cabo a través de dos vías: la atribución a las entidades federativas de facultades que anteriormente eran federales y la celebración de convenios entre estas entidades y la federación a efecto de que aquellas asuman la ejecución de las funciones de ésta.

A los anteriores instrumentos legislativos, habría que agregar una serie de medidas adoptadas en el ámbito administrativo, en virtud de las cuales se ha venido procediendo, como ya se dijo, a delegar facultades en los niveles estatal y municipal, y a redistribuir racionalmente en el territorio nacional un cada vez mayor número de dependencias de la administración federal, destacándose en este sentido los impulsados en las áreas de la salud y de la educación.

### **Desarrollo, empleo y combate a la inflación**

En esta tesis se circunscribe la respuesta económica del régimen a la crisis, que se da en primer término con el Programa inmediato de Reordenación Económica y, posteriormente, con el Plan Nacional de Desarrollo, en los que se expresan las políticas, estrategias e instrumentos dirigidos a obtener los cambios estructurales de la economía nacional y favorecer la elevación de los niveles de bienestar general.

A efecto de hacer jurídicamente viables las acciones necesarias para alcanzar estos objetivos, el Presidente de la República promovió una reforma de fondo en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución General de la República, con el fin de clasificar y precisar las funciones de rectoría del Estado en materia económica, fortaleciendo y definiendo la

responsabilidad de éste en los procesos del desarrollo nacional, reafirmando la participación armónica y corresponsable de los sectores público, social y privado en el desenvolvimiento económico y social del país, y ratificando el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Así, en el artículo 25 se consagra expresamente la rectoría del Estado en el desarrollo nacional para garantizar que esta sea integral y fortalezca la soberanía y la democracia, señalándose la facultad estatal de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica, así como regular y fomentar las actividades que demande el interés público general. Igualmente, se establece la concurrencia y la corresponsabilidad social de los diversos sectores en el desarrollo económico nacional, se reserva al sector público de manera exclusiva el manejo de las áreas estratégicas, y se le faculta para coparticipar con otros sectores en áreas prioritarias de desarrollo, a la vez que se le confiere la atribución de apoyar e impulsar a las empresas de los sectores social y privado en sus actividades económicas.

En el artículo 27, el Ejecutivo Federal promovió la adición de las fracciones XIX y XX con el fin de consignar la obligación del Estado de proveer una expedita y honesta impartición de justicia agraria y promover el desarrollo rural integral, racionalizando y optimizando al aprovechamiento de la tierra, a efecto de generar empleo y asegurar a la población campesina el bienestar y su participación en el desarrollo nacional.

En el artículo 28, por su parte, se ratifica la prohibición de monopolios y estancos, añadiéndose la de las prácticas monopólicas; se precisa el impedimento a los particulares para efectuar procedimientos o combinaciones tendientes a exagerar precios o a evitar la libre concurrencia; se clarifican las facultades del Estado para fijar precios máximos a los artículos, materias o productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de los mismos evitando intermediaciones innecesarias o excesivas, y se enuncian las áreas estratégicas que corresponden exclusivamente al sector público.

En el mismo precepto, se señala que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las referidas áreas estratégicas y las prioritarias en que participe por sí o con los sectores privados y social; se señalan las facultades estatales para concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación y, por último, se autoriza el otorgamiento de subsidios para las actividades prioritarias.

En congruencia con lo anterior se practicaron reformas en la orga-

nización de la Administración Pública Federal, a través de su Ley Orgánica, por las cuales se distribuyeron entre las diversas dependencias del Ejecutivo las atribuciones necesarias para el ejercicio de las facultades del Estado relativas al desarrollo nacional.

También como instrumentos jurídicos directamente vinculados a la tesis que ahora nos ocupa, es conveniente recordar las ya mencionadas reformas a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, relativas a la reestructuración del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, y a la creación de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, respectivamente.

En general, podemos afirmar que el programa económico gubernamental se orienta a realizar ajustes de variables macroeconómicas como gasto público, inversión, etcétera, preservando la planta productiva y el empleo, para posteriormente iniciar los cambios en su estructura.

Sin embargo, el logro total de estas metas se ha visto obstaculizado por diversos factores de carácter interno y externo, entre los que figuran, sobre todo, la fuerte presión económica que representa el servicio de la deuda y la agudización de los desequilibrios de los sectores productivos. Por ello, problemas como el de la inflación han persistido, afectando principalmente a las clases populares: el incremento de precios de los productos y servicios esenciales se ha mantenido, al grado que el balance sobre el aumento de precios en 1985 llegó al 63.7 por ciento, es decir, 28.7 más que lo programado.

El proceso inflacionario, aunado a la política de austeridad implantada por el gobierno, que conlleva la contracción salarial y el reajuste de personal, ha alimentado la desconfianza de la población y ha provocado la especulación y la fuga de capitales. Los efectos desfavorables más notorios de lo antes señalado, son el deterioro del nivel de vida de las mayorías y el incremento de las tensiones sociales y políticas, así como de las fricciones entre gobierno y empresarios, al grado de que estos últimos han manifestado que el programa económico gubernamental ha fracasado por la errónea política oficial.

### **Planeación Democrática**

Bajo este rubro se comprenden los principios básicos tendientes a la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación...

Precisamente en estos términos se expresa esta tesis en el nuevo texto del artículo 26 constitucional, reformado a efecto de establecer el marco jurídico dentro del cual se expediría posteriormente la Ley de Planeación, con el propósito de institucionalizar el Sistema de Planeación Democrática.

En este ordenamiento se señalan las normas y principios básicos de la planeación nacional del desarrollo, así como las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, y promueva y garantice la participación y contribución de los diversos sectores sociales en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados de él.

De esta forma, la planeación es regulada en sus diversas vertientes: la obligatoria para el sector público, la coordinada con los estados y municipios, y la inducida y concertada con los sectores social y privado.

Asimismo, se norma la participación de las dependencias y entidades de la Administración en tres instancias: en el nivel global corresponden a las secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría General de la Federación, funciones normativas, de integración y control; en el nivel sectorial, a las dependencias de la Administración Pública compete la elaboración de programas congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo, teniendo atribuciones de ejecución, coordinación y verificación en relación a los mismos y, en el caso de actividades que deban desarrollar conjuntamente varias dependencias, se faculta al Ejecutivo para establecer comisiones intersecretariales; en el nivel institucional, a las entidades paraestatales corresponde elaborar sus respectivos programas cuando expresamente así lo determine el Ejecutivo, atendiendo a las previsiones del Programa sectorial correspondiente, y verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades con los objetivos y prioridades de su programa institucional.

En lo relativo a la participación social de la planeación, ésta se ve institucionalizada al conferirse el carácter de órganos de consulta permanente a las organizaciones representativas de obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales, a través de foros de consulta popular convocados para el efecto.

No menos importante resulta la facultad del Poder Legislativo de examinar y opinar en relación al Plan Nacional de Desarrollo, y de formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

La revisión de las siete tesis básicas que sustentan la actividad gubernamental, y de algunos de sus más relevantes instrumentos jurídicos,

pone de manifiesto la función del derecho como norma fundamental de convivencia social y como factor de cambio. Función que cobra particular importancia en países que como México, enfrentan el reto de una crisis económica cuyos efectos se muestran de manera más aguda en los sectores mayoritarios de la sociedad.

Las profundas transformaciones que el difícil momento actual exige a la nación, serían imposibles sin la base normativa que se ha venido gestando a través de las reformas constitucionales y legislativas que hemos enunciado. Sin embargo, es preciso reconocer que la complejidad de factores que han generado la crisis demanda el esfuerzo articulado de todos los mexicanos. Sólo con una real conciencia social, con espíritu nacionalista y con la firme convicción de que todos somos co-responsables del futuro, podremos fincar las bases del México al que aspiramos.