



Universidad
de Navarra

FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO EN EL ÁMBITO
ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL**

JOSÉ LUIS BÁTIZ LÓPEZ

**TESIS DOCTORAL
PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO DE LA SOCIEDAD
GLOBAL: DESARROLLO ECONÓMICO, RIESGO E
INTEGRACIÓN SOCIAL**

Pamplona, junio 2019



**Universidad
de Navarra**

**MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO EN EL
ÁMBITO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL**

Tesis Doctoral

que presenta:

José Luis Bátiz López

**para la obtención del Grado de Doctor en Derecho
dentro del Programa de Doctorado en Derecho de la
Sociedad Global: Desarrollo Económico, Riesgo e Integración
Social**

**bajo la dirección del Profesor Doctor
D. Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa**

**Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Navarra**

Pamplona, 2019

DEDICATORIA

A toda mi gran familia, en especial a mi madre *Lucia Florencia López F.*, a mi padre *Emilio Bátiz R.(†)*, a mis hermanos *María del Mar, Emilio, Ricardo* y *Fernando*, por su amor incansable y apoyo incondicional, que me motivan a cumplir y plantearme grandes retos, sin importar el lugar ni la distancia inspirándome a crecer personal y profesionalmente.

AGRADECIMIENTOS

A mi Director de tesis el *Dr. Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa* quien revisó, dirigió y aportó recomendaciones puntuales para fortalecer la presente investigación de manera profesional.

A los miembros del Tribunal quienes accedieron a estudiar mi tesis para intervenir con sus recomendaciones.

Al Dr. James Wilkie y Olga Lázín que me abrieron las puertas del Consorcio Mundial de Investigación para México (PROFMEX) como Investigador Asociado (*Senior Research Associate II*) para la Universidad de California de Los Ángeles (UCLA), actividad que fortaleció de manera paralela mis actividades académicas y profesionales.

A mi querida amiga *Beatriz Corral* por tomarse el tiempo de leer mi tesis y hacer algunas recomendaciones.

A todos mis amigos Elsy, Greice, Carola, Xóchitl, Laeti, Li, Lidia Juan Carlos, Conchi, Idoia, Santy, Ernest, Alicia, Daniela, Cristina, Martha, Rahel, Yulis, Juan Pablo y demás seres queridos que me acompañaron durante este largo proceso de manera formal e informal, animándome en momentos de desesperación, para tomar un momento de aliento ante esta ardua e interminable tarea.

Y, por último, pero no menos importante, a los profesores Borja López Jurado y Alfredo Cruz Prado con quien compartí con un buen café pláticas enriquecedoras. En la parte administrativa agradezco a Eduardo Valpuesta y Ma. Jerusalén Elío por todas sus atentas gestiones en la Facultad de Derecho y Secretaría, y al personal de la Biblioteca del edificio de Humanidades de la Universidad de Navarra.

¡Muchas, muchas gracias!

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
JUSTIFICACIÓN	13
COHERENCIA METODOLÓGICA	19
OBJETIVO GENERAL	20
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	20
PREGUNTA GENERAL DE INVESTIGACIÓN	20
PREGUNTAS ESPECÍFICAS DE INVESTIGACIÓN.....	20
HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN.....	21
METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....	21

SECCIÓN I

CAPÍTULO I

CIENCIA POLÍTICA Y DERECHO: DERECHO PÚBLICO ADMINISTRATIVO COMO BASE DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD .	25
I.1. CIENCIA POLÍTICA	26
I.2. DERECHO PÚBLICO	31
I.3. DERECHO ADMINISTRATIVO.....	36
<i>I.3.1. RETOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO</i>	<i>42</i>
I.4. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO	50
I.5. SOCIEDAD	54
I.6. ESTADO	58
<i>I.6.1. ESTADO DEMOCRÁTICO</i>	<i>62</i>
<i>I.6.2. RETOS DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.</i>	<i>65</i>
<i>I.6.3. ESTADO Y GLOBALIZACIÓN.....</i>	<i>68</i>
I.7. DERECHOS HUMANOS.....	73
<i>I.7.1. RETOS DEL ESTADO PARA FORTALECER LOS DERECHOS HUMANOS</i>	<i>78</i>
<i>I.7.2. DERECHOS HUMANOS A NIVEL INTERNACIONAL.....</i>	<i>82</i>
<i>I.7.3. DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y MEXICANA.....</i>	<i>85</i>
I.8. INSTITUCIONES PÚBLICAS.....	90
I.9. CONCLUSIONES	97

CAPÍTULO II

ESTADO DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	101
II.1. ESTADO DE DERECHO	102
II.1.1. <i>ELEMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO</i>	107
II.1.2. <i>CONTRASTES DEL ESTADO DE DERECHO</i>	109
II.1.3. <i>RETOS DEL ESTADO PARA FORTALECER EL ESTADO DE DERECHO</i>	116
II.2. GOBIERNO PÚBLICO	120
II.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	124
II.3.1. <i>LA GESTIÓN INDIRECTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</i> 127	
II.4. GOBERNANZA	130
II.4.1. <i>EL PLAN NACIONAL PARA FORTALECER LA GOBERNANZA</i> ..	132
II.4.2. <i>CONSOLIDACIÓN DE LA GOBERNANZA</i>	137
II.5. INSTRUMENTOS PÚBLICOS ADMINISTRATIVOS.....	141
II.5.1. <i>POLÍTICA PÚBLICA</i>	141
II.5.2. <i>PLAN PÚBLICO</i>	145
II.5.3. <i>PROGRAMA PÚBLICO</i>	152
II.6. PLANIFICACIÓN PÚBLICA ADMINISTRATIVA	154
II.6.1. <i>PLANIFICACIÓN VS REGULACIÓN</i>	158
II.6.2. <i>INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA</i> ..	163
II.7. CONCLUSIONES	170

SECCIÓN 2

CAPÍTULO III

ANÁLISIS EMPÍRICO DEL ESTADO DE DERECHO Y LA PLANIFICACIÓN	173
III. 1. PERCEPCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN ESPAÑA	173
III. 2. PERCEPCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO.....	181
III. 3. LEYES Y PLANES NACIONALES DE DESARROLLO DE ESPAÑA	187
III. 3.1. <i>LEYES DE PLANES DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA</i>	188
III. 3.2. <i>PLANES DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA</i>	197

III. 4. LEYES Y PLANES NACIONALES DE DESARROLLO DE MÉXICO	216
.....	
III. 4.1. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	216
III. 4.2. LEYES DE PLANEACIÓN Y PLANES NACIONALES DE DESARROLLO DE MÉXICO	219
III. 4.2.1. LEY GENERAL DE PLANEACIÓN DE MÉXICO DE 1930..	222
III. 4.2.2. LEY DE PLANEACIÓN DE MÉXICO DE 1983	224
III. 4.3. PLANES NACIONALES DE DESARROLLO DE MÉXICO	228
III. 4.3.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE MÉXICO 1983 A 1988.....	229
III. 4.3.1.1. VÍNCULO ENTRE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE MÉXICO 1983 A 1988 Y ESTADO DE DERECHO.	231
III. 4.3.2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE MÉXICO 1989 A 1994.....	234
III. 4.3.2.1. VÍNCULO ENTRE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE MÉXICO 1989 A 1994 Y ESTADO DE DERECHO.....	237
III. 4.3.3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE MÉXICO 1995 A 2000.....	239
III. 4.3.3.1. VÍNCULO ENTRE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE MÉXICO 1995 A 2000 Y ESTADO DE DERECHO.....	241
III. 4.3.4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE MÉXICO 2001 A 2006.....	243
III. 4.3.4.1. VÍNCULO ENTRE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE MÉXICO 2001 A 2006 Y ESTADO DE DERECHO.....	246
III. 4.3.5. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE MÉXICO 2007 A 2012.....	247
III. 4.3.5.1. VÍNCULO ENTRE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE MÉXICO 2007 A 2012 Y ESTADO DE DERECHO.....	252
III. 4.3.6. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE MÉXICO 2013 A 2018.....	253
III. 4.3.6.1. VÍNCULO ENTRE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE MÉXICO 2013 A 2018 Y ESTADO DE DERECHO.....	257
III. 5. ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DEL INSTRUMENTO DE LA PLANIFICACIÓN EN ESPAÑA Y MÉXICO	258
III. 5.1. PERCEPCIÓN DEL INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN EN ESPAÑA.....	259

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

<i>III. 5.2. PERCEPCIÓN DEL INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN EN MÉXICO</i>	265
<i>III. 5.2.1. CONTENIDOS DE LA LEY DE PLANEACIÓN Y PLANES NACIONALES</i>	265
<i>III. 5.2.2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE RESULTADOS DE GOBIERNO</i>	278
III.6. CONCLUSIONES.....	284

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA FORTALECER EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO.....	287
IV.1. ASPECTOS QUE INTEGRAN EL ESTADO DE DERECHO A NIVEL EMPÍRICO	290
IV.2. RESULTADOS DEL ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO POR WORLD JUSTICE PROJECT.....	298
<i>IV.2.1. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO PARA ESPAÑA</i>	299
<i>IV.2.2. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO PARA MÉXICO</i>	305
<i>IV.2.3. ÍNDICE DEL ESTADO DE DERECHO PARA LAS 32 ENTIDADES DE LA REPÚBLICA MEXICANA, 2018</i>	310
IV.3. RESULTADOS GENERALES DEL LOGRO DE METAS PORCENTUALES VINCULADAS AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018	331
IV.4. VÍNCULO ENTRE EL ESTADO DE DERECHO Y LA PLANIFICACIÓN.....	337
<i>IV.4.1 PARTE PRIMERA: ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES</i>	338
<i>IV.4.2 PARTE SEGUNDA: ANÁLISIS DE CLÚSTERES, BASADO EN FACTORES Y PARTICIONES</i>	344
IV.5. CONCLUSIONES.....	349
CONCLUSIONES	353
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	365
ANEXOS.....	415

TABLA 1.	LISTA DE SEGMENTOS DE TÍTULOS DE NOTICIAS DE PERIÓDICO POR ORDEN DE CANTIDAD SOBRE ESTADO DE DERECHO EN EL PERIÓDICO EL PAÍS DE 2001-2018	174
TABLA 2	LISTA DE SEGMENTOS DE TÍTULOS DE NOTICIAS DE PERIÓDICO POR ORDEN DE CANTIDAD SOBRE ESTADO DE DERECHO EN EL PERIÓDICO EL UNIVERSAL DE 2015-2018	182
TABLA 3	COMPARACIÓN DE LAS DIRECTRICES DEL PRIMER Y SEGUNDO PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL	204
TABLA 4	ELEMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO	295
TABLA 5	FACTORES Y SUB-FACTORES COMPLEMENTARIOS	296
TABLA 6	ÍNDICE DEL ESTADO DE DERECHO POR FACTORES PARA ESPAÑA	301
TABLA 7	EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO POR SUB-FACTORES: MEJORAS	302
TABLA 8	EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO POR SUB-FACTORES: ATRASO	304
TABLA 9	ÍNDICE DEL ESTADO DE DERECHO POR FACTORES PARA MÉXICO	306
TABLA 10	EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO POR SUB-FACTORES: MEJORAS	307
TABLA 11	EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO POR SUB-FACTORES: ATRASO	309
TABLA 12	ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO DE LAS 32 ENTIDADES DE LA REPÚBLICA MEXICANA, 2018	314
TABLA 13	POLÍTICAS DE DESARROLLO NACIONAL 2013-2018	332
TABLA 14	PROPORCIONES DE METAS LOGRADAS POR TIPO DE PROGRAMAS	335
TABLA 15	CONTRIBUCIONES DE LOS FACTORES AL ÍNDICE DEL ESTADO DE DERECHO	341
TABLA 16	CLÚSTER 1 DE 3	345
TABLA 17	CLÚSTER 2 DE 3	346
TABLA 18	CLÚSTER 3 DE 3	347

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

FIGURA 1. CORRESPONDENCIA ENTRE MODELOS Y PRINCIPIOS DE DERECHO	66
CUADRO 1. COMITÉS Y SUBCOMITÉS EL PROYECTO DE GRAN VISIÓN DE MEXICALI	150
CUADRO 2. TEMAS QUE SE INCLUYEN EN LA LEY DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE ESPAÑA DE 1963 A 1972.	193
CUADRO 3. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS COMUNES DE LOS TRES PLANES DE DESARROLLO	209
CUADRO 4. OBJETIVOS NO COMUNES DE LOS TRES PLANES DE DESARROLLO	210
MAPA TEMÁTICO 1. TEMÁTICO DEL IED DE LAS 32 ENTIDADES DE LA REPÚBLICA MEXICANA	312
MAPA TEMÁTICO 2. FACTOR 1. LÍMITES AL PODER GUBERNAMENTAL	316
MAPA TEMÁTICO 3. FACTOR 2. AUSENCIA DE CORRUPCIÓN	318
MAPA TEMÁTICO 4. FACTOR 3. GOBIERNO ABIERTO	320
MAPA TEMÁTICO 5. FACTOR 4. DERECHOS FUNDAMENTALES	322
MAPA TEMÁTICO 6. FACTOR 5. ORDEN Y SEGURIDAD	324
MAPA TEMÁTICO 7. FACTOR 6. CUMPLIMIENTO REGULATORIO	326
MAPA TEMÁTICO 8. FACTOR 7. JUSTICIA CIVIL	328
MAPA TEMÁTICO 9. FACTOR 8. JUSTICIA PENAL	330
MAPA 10. ANÁLISIS MULTIFACTORIAL DEL ÍNDICE DEL ESTADO DE DERECHO Y LA PLANIFICACIÓN DE MÉXICO	348

ACRÓNIMOS

ACM	Análisis de correspondencias múltiples
ACP	Análisis de Componentes Principales
ACS	Análisis de correspondencias simples
ANPRM	Asociación Nacional de Planificadores de la República Mexicana
APF	Administración Pública Federal
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BM	Banco Mundial
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Comunidad Europea
CLUSTER	Técnica estadística multivariante cuya finalidad es dividir un conjunto de objetos en grupos
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DDHH	Derechos Humanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
ED	Estado de Derecho
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODA	Modelo de Análisis de Fortalezas, Oportunidades Debilidades y Amenazas.
FORPPA	Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios
IPC	Índice de precios al consumidor
ISO 9000	ISO 9000 es un conjunto de normas sobre calidad y gestión de calidad, establecidas por la Organización Internacional de Normalización (ISO)
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LED	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
LRSC	Ley de residuos y suelos contaminados
MGPDL	Modelos de gestión por proyectos para el Desarrollo Local
ML	Modelo Marco Lógico
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional
NGP	Nueva Gestión Pública

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMS	ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAN	Partido de Acción Nacional
PbR	Presupuestos basado en Resultados
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POAS	Programas Operativos Anuales
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SSA	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
WJP	Organización World Justice Project

INTRODUCCIÓN

La presente memoria doctoral, tiene la intención de explorar los alcances y las limitaciones del Estado, caracterizado por su gestión a través de los planes nacionales generales, indicativos y vinculantes, diseñados como instrumentos necesarios para que los tomadores de decisiones puedan asegurar y mejorar las condiciones de bienestar social, dentro de un Estado de Derecho.

El Estado y el Poder están íntimamente relacionados, SCHUJMAN describe que el Estado «es la institución social desarrollada cultural e históricamente a partir del concepto del poder»¹. El poder ha determinado las prácticas para el establecimiento del contrato social, así como para ordenar y controlar el territorio. Si retomamos las ideas de ROUSSEAU², queda de manifiesto que «la fuerza no constituye derecho, y únicamente se está obligado a obedecer a los poderes legítimos», sin embargo, si se observa de manera inversa, el Derecho constituye una fuerza legítima, que habilita el ejercicio de la acción y al constituirse dentro del ordenamiento legal, en el contrato o pacto social, obliga tanto al sujeto público como al privado a obedecer al poder que posee el Derecho.

El Contrato Social según SCHUJMAN³ responde a una «dialéctica entre interés particular y bien común, precedido por sus criterios de inclusión y exclusión». Esta dialéctica contempla la forma de organización y convivencia social, en la cual el Estado a través de sus instituciones como responsable, debe considerar dentro de la planificación, la gestión de sus actividades para mejorar la capacidad institucional, abarcar mayores intereses individuales, y no solo

¹ SCHUJMAN, M. *Derecho Económico y Social. Globalización, Constitucionalismo Substancial y Derechos Humanos o Lex mercatoria y Análisis Económico del Derecho*. UNR. Colección Académica. 2006. p. 75.

² ROUSSEAU, J. *Del Contrato Social o Principios de derecho político*. Estudio preliminar y traducción de María José Villaverde. Tercer Milenio. Tecnos. 1762, 2007. p. 8.

³ SCHUJMAN, M. op. cit..., p. 76.

centrarse en el interés general, mejorando así la calidad de la gestión consolidando el Contrato Social y por añadidura el Estado de Derecho.

Una de las fuertes críticas a las que se enfrentan los gobiernos es el exceso de burocracia y corrupción, los procesos administrativos se han complejizado hasta el grado de generar mayores costos de transacción y actos de corrupción para facilitar la adquisición de derechos y/o servicios o para evadir responsabilidades.

Este problema de la corrupción persiste y es un lastre para los gobiernos, por ello, se requiere centrar la atención en las «categorías de normas sociales de gobernanza», categorías que forman parte importante para el Estado de Derecho, tales como «el combate a la corrupción y la rendición de cuentas democrática» principalmente.⁴

Se sabe que la gobernanza es una tarea difícil para desarrollar, pero se reconoce que no es imposible de lograr. Los gobiernos no pierden esperanzas, por lo tanto, se debe seguir invirtiendo en conocer e implementar nuevos esquemas que hagan posible facilitar los procesos, transparentar las acciones y los recursos de ámbito público, para hacer disponible la información a la sociedad y de esta forma retomar un rumbo mayormente adecuado y sencillo para una mejor gestión pública administrativa.

Coincidiendo con los autores anteriores, O'DONNELL considera que, para lograr un gobierno democrático basado en el Estado de Derecho, se necesita «reforzar las dimensiones democráticas de los derechos, la igualdad y la rendición de cuentas»⁵. Este reforzamiento es posible a través del reconocimiento del principio de la dignidad de la persona como eje transversal de los derechos, y fortaleciendo las normas institucionales (morales-materiales). Las normas morales impactan en los principios rectores sociales y las normas legales-materiales condicionan las acciones para el ejercicio de los derechos y las libertades individuales y colectivas.

⁴ LICHT AMIR, N; GOLDSCHMIDT, C Y SCHWARTZ SHALOM, H. «Culture rules: The foundations of the rule of law and other norms of governance». *Journal of Comparative Economics* Núm. 35. Association for Comparative Economic Studies. 2007. p. 660. Versión original en inglés. Nota aclaratoria: Las citas de los artículos en inglés y en alemán que se utilizan en la presente investigación en español, son traducción propia, se asume que cualquier error en la interpretación se desresponsabiliza al autor original.

⁵ O'DONNELL, G. «Why the Rule of Law Matters». *Journal of Democracy*, Núm. 15 Vol. 4. 2004. p. 32.

INTRODUCCIÓN

Una institución democrática está abierta a incluir en las políticas y programas diversos temas de interés que provienen de la participación de agentes de cambio internos y externos, así como también implementar iniciativas en el diseño y en la aplicación de las acciones. Por ello, el apoyo institucionalizado se convierte en un aspecto trascendental para el desarrollo.

Las instituciones internacionales del desarrollo como son el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, la Organización de Naciones Unidas, entre otras, etc., preocupadas por combatir o reducir los problemas sociales que afectan a mayor parte de la población en el mundo, en el ámbito de los derechos económicos y sociales, ofrecen recursos y dictan recomendaciones técnicas con alcance desde un ámbito nacional a uno estatal y/o local.

Las recomendaciones son un referente importante para integrar y fortalecer los mecanismos de planificación, de gestión y de ejecución. Lamentablemente, solo algunas recomendaciones son vinculantes, ya que, en gran medida son exhortaciones motivadas para que en su momento puedan ser evaluadas para su consideración e implementación por los gobiernos nacionales, si así lo consideran pertinente.

Algunos gobiernos, aunque quieran implementar algunas recomendaciones, presentan una fuerte reticencia institucional, ya sea por el miedo al cambio o por el costo marginal de aprendizaje. Otros gobiernos no logran los resultados esperados en el corto plazo, se desaniman y no generan continuidad, por lo que consideran que las recomendaciones de las organizaciones internacionales no se ajustan al contexto y a la evolución que experimentan en lo particular.

Existen dos tendencias marcadas en los gobiernos, algunos que apuestan por el crecimiento económico y otros por el desarrollo económico. La estrategia de generar un mayor crecimiento no garantiza el desarrollo, ya que el crecimiento generalmente se mide por el Producto Interno Bruto de una economía, pero este índice no ayuda a clarificar la justa distribución del ingreso y por consiguiente identificar su desarrollo. En sentido contrario, invertir en el desarrollo económico puede comprometer el crecimiento cuando existen restricciones, sin embargo, si se invierte en desarrollo se espera que el crecimiento y la calidad de vida de las personas mejore de manera sostenida.

CASTILLO observa estas diferencias y atribuye que «el crecimiento económico se encuentra ligado a variables macroeconómicas»,

mientras que «el desarrollo económico tiene una capacidad elevada de transformación de las condiciones determinantes, en lo institucional, en lo material, en la vida económica, social y cultural».⁶ En este sentido, se debe generar una planificación gubernamental que busque el desarrollo de manera prioritaria en las medidas aplicadas para el crecimiento económico, pero éstas deben de considerar necesidades desde un nivel macro a uno micro (Centralizado-Descentralizado), y especificidades locales, por y entre las áreas de desarrollo (sectorial y transversal), para que los tomadores de decisiones puedan contar con la capacidad y los medios necesarios para intervenir de manera oportuna a favor de un crecimiento y desarrollo, reduciendo los problemas sociales con mayor dinamismo.

Una mayor participación y seguimiento institucional es requerido para fortalecer las estrategias y la legitimidad de las acciones públicas, y al momento de no obtenerse los resultados esperados, una intervención oportuna en las acciones podría reencaminar y generar un mejor desarrollo.

La participación, el seguimiento y la supervisión institucional son necesarios en la responsabilidad de la acción gubernamental. La planificación da por hecho que los objetivos de desarrollo que se proponen, deberán estar dentro de un ambiente de respeto al Derecho y a la Justicia. GARCÍA MATAMOROS identifica los términos de «derecho al desarrollo y derecho del desarrollo». Ambas connotaciones son necesarias para lograr una mejor calidad de vida.

El derecho al desarrollo se refiere a la legitimación de los sujetos de derecho para acceder a beneficios y obligaciones que hacen posible mejorar sus condiciones, por conducto de la «relación jurídica de reconocer a los seres humanos, a los pueblos y a los estados, la facultad de obtener de la comunidad internacional y de los mismos estados el objeto de esa relación». En cuanto al derecho del desarrollo, éste puede ser entendido como un medio, por el cual existe un «conjunto de herramientas jurídicas (declaraciones, resoluciones y tratados) e institucionales»,⁷ que son necesarias y que posibilitan la disposición recursos para ser utilizados en el acceso al desarrollo.

⁶ CASTILLO, P. «Política económica: crecimiento económico, desarrollo económico, desarrollo sostenible». *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho* Vol. III. 2011. p. 1.

⁷ GARCÍA MATAMOROS, L. «El Derecho del Desarrollo como base para la construcción del Derecho al Desarrollo. Del primer decenio de las Naciones Unidas

INTRODUCCIÓN

Además de los dos conceptos anteriormente mencionados, se puede agregar un tercero, referente al «derecho a la calidad» en cuanto al acceso y al disfrute para su desarrollo. Este último es difícil de medir, puesto que genera inquietudes para valorar el grado de la calidad del bien o servicio, ya que la calidad, al ser una variable subjetiva, el Estado no puede estimar y garantizar su efectividad.

A nivel internacional se ha optado por utilizar parámetros de referencia tales como: el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, el cual contempla variables de salud, condiciones de la vivienda, educación, nivel de vida valorada en ingresos, salarios y empleo, variables que contribuyen a estimar la calidad de vida de las personas en términos de satisfactores.

Bajo los argumentos antes mencionados, se puede decir que los tres conceptos son obligados y mutuamente necesarios, ya que la falta de uno de ellos no garantiza el sostenimiento al desarrollo. Puede entenderse que son éstos los factores legales, materiales e institucionales que deben de planificarse tanto en la norma como en la gestión pública por los gobiernos.

El Derecho regula y vincula a los individuos y a los tomadores de decisiones (gobernantes, poderes públicos, instituciones públicas y privadas, etc.), facilita y promueve el cambio de manera inclusiva, asegura los medios necesarios para su óptimo ejercicio, y se vale del enfoque de desarrollo endógeno para reconocer las particularidades y necesidades de la población que será impactada.

Para gestionar una mayor información y valorar las condiciones sociales, es posible generar análisis a través de diferentes modelos de investigación. Entre ellos se encuentran los análisis multifactoriales y multidimensionales. El análisis multifactorial contribuye a identificar factores, áreas del conocimiento, y una mayor cantidad de información desde otras perspectivas, métodos y teorías; mientras que el análisis multidimensional permite observar la intensidad y la amplitud de la situación del objeto de estudio. La intensidad también puede ser percibida en cuanto a la velocidad en que se producen los cambios y la amplitud en las áreas donde se expande el problema o incrementa en número de personas que requieren de los bienes o servicios.

para el desarrollo (1960) a la Declaración de las Naciones Unidas para el desarrollo (1986)». *Int. Law: Rev.* Colomb. Derecho Int. Bogotá, Colombia Núm. 9 Vol. 235-272, mayo. 2007. p. 238.

Ante este cúmulo de información, ambos análisis cualifican y hacen posible que las propuestas o decisiones que se lleven a cabo se sustenten y justifiquen de una manera planificada, para atender de una mejor manera el problema o la necesidad logrando los objetivos esperados, además de esto, los gobiernos deben buscar que las acciones que se van a emprender no pongan en riesgo la seguridad y el bienestar de los ciudadanos e instituciones públicas y privadas.

En un inicio la planificación fue de carácter centralizado y jerárquico, los gobiernos nacionales generaban políticas de desarrollo, que se iban diseminando por los ministerios o secretarías de la Administración pública. La planificación a nivel central siempre ha estado relacionada con los programas y presupuestos generales del Estado. En algunos países se incorporó la planificación de manera institucionalizada, obligatoria y vinculante, la cual se diseñaba durante los primeros seis meses del período de gobierno, como es en el caso de México.

En el proceso de planificación se recogen propuestas y necesidades de todas las entidades del país, pero en otros gobiernos las posibilidades de la planificación nacional del desarrollo son nulas, han dejado al libre albedrío a las instituciones para planificar a nivel sectorial, estableciendo acciones que, desde su particular realidad, pretenden garantizar la gestión de los derechos y servicios públicos.

Al no establecerse la planificación con carácter institucionalizado y vinculante, y en cambio se utiliza solo la visión de los programas a nivel sectorial, será más difícil afrontar las problemáticas sociales, las cuales no son completamente sectoriales sino transversales. En España el término de planificación y programación se utiliza de manera indistinta, la planificación puede encontrarse en España y en México también dentro de la programación.

El sentido que se pretende dar primeramente en esta investigación, corresponde a la necesidad de matizar y distinguir los beneficios de la planificación, y de manera secundaria, considerar a la programación como otro instrumento administrativo, pero agregando un mayor énfasis a la planificación nacional general, como un medio de mayor peso (documento específico y principal) que asocia a los programas, proyectos y acciones; y de manera secundaria, como un medio que se inserta para potenciar la gestión pública que se desarrolla con los programas, proyectos y acciones.

INTRODUCCIÓN

Ampliando horizontes, la planificación se sectoriza, pero se genera poca transversalidad de las acciones públicas entre las secretarías y/o dependencias gubernamentales, esta situación en ocasiones representa una duplicación de acciones y esfuerzos que se traducen en mayores gastos de los recursos públicos, que bien pudieran ser canalizados para atender otras necesidades.

Considerar el potencial que tiene la planificación para los gobiernos en la formación de gobernanza, requiere observar modelos de planificación dentro del enfoque de la complejidad para incorporar decisiones adecuadas dentro de las políticas públicas.

El enfoque de la complejidad visto por MORIN en su obra *el Método*, reconoce la «complejidad humana»,⁸ tanto en lo individual como en lo social, en la dialéctica de establecer el «bien general» que, al ser abstracto, en muchas de las ocasiones se resta importancia al bien individual. Por lo tanto, sugiere que «una sociedad de alta complejidad debe asegurar su cohesión no solo con leyes justas, sino con responsabilidad, solidaridad, inteligencia, iniciativa y consciencia de sus ciudadanos»,⁹ por lo tanto, surge cuestionarse cuál es el medio adecuado para materializar dichos elementos dentro del entramado de relaciones que existen entre «individuo/sociedad/especie».

Es difícil responder a la pregunta del medio necesario para lograr la cohesión, MORIN considera a la «democracia»¹⁰ así como a «la ética y la acción política»¹¹ como necesarias. La democracia por su parte empodera al ciudadano en la igualdad de derechos; y la ética y la moral cívica, fortalecen las acciones de las personas para que sean respetadas y se haga valer sus derechos de una manera consciente, sin que la libertad de uno pueda afectar a la libertad del otro.

Contrastando esta idea, Sartori citado por URIARTE considera que «las leyes (aplicadas por la administración) garantizan la libertad, controlan y limitan el poder político, establecen las normas fundamentales que rigen el sistema político y sus acciones, y protegen la libertad del individuo»,¹² facilitando así la convivencia social, pero

⁸ MORIN, E. *El Método 6 Ética*. Cátedra. 2006. p. 70.

⁹ *Ibidem*, p. 165.

¹⁰ *Ibidem*, p. 165.

¹¹ *Ibidem*, p. 172.

¹² URIARTE, E. *Introducción a la ciencia política: la política en las sociedades democráticas*. Tecnos. 3ed. Madrid. 2010. pp. 165 y 147.

en la práctica, día a día, se percibe en los países grandes desigualdades, delincuencia e insatisfacción.

Ante esta realidad, BIDART se cuestiona la efectividad de la norma jurídica, ya que «técnicamente cuando es defectuosa suscita inconvenientes para su interpretación, cumplimiento y obediencia»¹³. Por tal motivo, la cohesión que considera MORIN bajo su análisis de la complejidad, integra aspectos de carácter propiamente cívico en cuanto a la ética y la moral, así como al cumplimiento de las normas institucionales.

La planificación como un instrumento puede contribuir a responder a la pregunta anterior, ya que se puede adoptar enfoques dentro del diseño, que le permita diagnosticar la situación con un mayor o menor número de elementos, y diferenciar características que pueden ser determinantes, para hacer mayormente comprensible el objeto de estudio, así como para generar estrategias que logren atender de una forma adecuada las necesidades y orientar y coordinar el desarrollo.

Por ello, bajo este enfoque holístico se busca «reformar el pensamiento», religar saberes y quehaceres para que de manera directa o indirecta se tenga siempre presente al individuo, a la sociedad y a las instituciones como parte de un todo.

La sociedad requiere que se reconozca por la autoridad pública los problemas que le preocupan o que requieren de su oportuna intervención, y se dé a conocer, cuáles serán las medidas y la forma de aplicación para solucionar los problemas por parte del gobierno, con el fin de generar una mayor certeza y garantía de los derechos por la gestión pública.

Si bien la norma brinda ya una certeza jurídica de los derechos que poseen los ciudadanos, esto no sucede de la misma forma con las políticas públicas, los planes y los programas que se implementan por los gobiernos de manera complementaria, siendo todos estos instrumentos actos públicos para la administración.

Por su parte, los ciudadanos y los gobernantes requieren conocer de sus derechos y de sus obligaciones que han sido plasmados en las constituciones y en las normas secundarias para cumplir con sus responsabilidades actuando con ética, y con sentido de participación y

¹³ BIDART CAMPOS, G. *Ciencia Política y Ciencia del Derecho Constitucional. ¿unidad o dualidad?* EDIAR. 1982. p. 117.

INTRODUCCIÓN

responsabilidad ciudadana para religar la confianza entre los ciudadanos y las instituciones públicas.

Por lo tanto, es necesario encontrar estímulos y mecanismos para un correcto entendimiento y aplicación de las normas y programas para una gestión pública adecuada con tomas de decisiones co-responsables para el bien social, más que para el bien común.

Uno de los grandes problemas que tienen los gobiernos es la falta de personal capacitado que se ha insertado en los puestos públicos y/o en lugares donde se desarrollan las tomas de decisiones trascendentales para la vida de las localidades, con o sin directrices y con o sin procedimientos establecidos adecuados, aunado a la baja experiencia que refleja una gran restricción para afrontar los grandes problemas, y es el ciudadano quien tiene que pagar y/o cargar con la curva marginal de aprendizaje de dichos gobiernos con servicios públicos deficientes.

Esta situación se ha tratado de corregir, bajo el esquema del servicio profesional de carrera, incorporando personal capacitado para los puestos públicos, o por medio de la capacitación durante el desarrollo de sus funciones, sin embargo, estas acciones no son una garantía, pero sí una ventaja positiva para los gobiernos en la evolución de la gestión pública.

Por otro lado, la visión de la «Nueva Gestión Pública» (NGP) establece que, para lograr un buen gobierno, se requiere de la incorporación de prácticas gerenciales de la administración privada a la Administración pública, reconociendo que, los logros obtenidos en la administración privada son positivos y pueden replicarse en el ámbito público.

Para algunos gobiernos, incluso aplicando los principios de la NGP, no han logrado consolidar el bienestar social, y el ciudadano continúa perdiendo la esperanza y la confianza de las capacidades de las instituciones públicas.

La pobreza es uno de los más grandes problemas que experimenta la sociedad en cuanto a derechos humanos. Está considerado ser una causa y un efecto (fenómeno auto regresivo) que tiene consecuencias y vincula a otros problemas en los factores 1) alimentario, 2) de capacidades y, 3) patrimonial; pero además de ello, la pobreza se presenta bajo diferentes dimensiones: en número de personas, lugares de marginación y exclusión social.

CAMBEROS, BRACAMONTES y GUTIÉRREZ hacen un análisis con diferentes metodologías aplicadas por las instituciones internacionales, para medir la desigualdad y la pobreza en México, consideran diferencias entre la desigualdad, el bienestar y la pobreza, con el apoyo de estimaciones de información de la Encuesta de Ingresos y Gastos en Hogares, programas públicos, así como de criterios para la asignación de recursos para el combate a la pobreza y desigualdad. Su estudio va más allá del crecimiento, centrándose por consiguiente en el desarrollo, que entre ellos existe una diferencia sustancial.

Los autores señalan que los problemas se centran a nivel macroeconómico en los factores «institucionales, de productividad, y educativos»¹⁴ por lo que a través de la aplicación de políticas públicas se podrá solventar los problemas a nivel interno y de promoción.

Es importante reconocer que se requiere de un buen diseño de planificación y programación que focalice la correcta aplicación de los recursos, y determine el fin perseguido, la estrategia a seguir y los medios necesarios para obtener mayores resultados, no solo en términos de cantidad sino en calidad, apoyándose en las recomendaciones internacionales contra el combate a la pobreza y la desigualdad.

Además de lo anterior, algunos estudios reflejan la necesidad de no observar solo los efectos de las políticas públicas en función de la cantidad de acciones aplicadas, o del monto de los recursos asignados, sino de la calidad en el efecto de la aplicación de los programas, observando si existe o no una verdadera calidad de vida en los beneficiarios de los programas, información que puede ser contrastada a través de reportes, censos y estadísticas posteriormente en lo particular.

Una de las ventajas que posee la planificación es que se desarrolla de manera previa a implementar acciones y durante el proceso de su aplicación para reencaminar el desarrollo. RUIZ DE APODACA considera que la planificación es un «instrumento fundamental»¹⁵ de estímulo, de

¹⁴ CAMBEROS CASTRO, M Y BRACAMONTES, J. «La Desigualdad y la Pobreza: el efecto de las políticas Neoliberales». *Académica Española*, Saarbrücken, Alemania, octubre. Núm. 152. 2011. pp. 22-34.

¹⁵ Cfr. La planificación que observa RUIZ DE APODACA no solo es fundamental sino preventiva y anticipatoria, sin embargo, dependerá del instrumento que la vincule de manera «jurídica obligatoria» o por la vía administrativa para los sujetos obligados. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. *Derecho Ambiental Integrado: La*

INTRODUCCIÓN

intervención y limitación de la actividad económica por la Administración pública, para hacer efectivos los objetivos en un período de tiempo». ¹⁶ En cuanto al estímulo, los planes son proactivos, ya que exteriorizan objetivos con diferentes grados de intensidad que serán desarrollados por las políticas públicas, y materializados en planes sectoriales, programas y proyectos para acelerar y estabilizar el crecimiento y generar un mejor desarrollo. Por otro lado, en cuanto a intervención y limitación, los planes pretenden asegurar y resolver necesidades puntuales, como es «prevenir y corregir» desequilibrios. ¹⁷

Además de lo anterior, existen otros elementos que se presentan en la planificación, como son: la «coordinación y sistematización de acciones y de competencias», ¹⁸ las cuales, no tienen el carácter de «intervención» ¹⁹ sino de previsión con una visión prospectiva, como elementos para ser desarrollados en un corto, mediano y/o largo plazo trascendiendo los períodos de gobierno.

Es importante señalar la existencia de matices entre planificación y programación, ya que, tanto los planes como programas pueden ser instrumentos de intervención con diferentes criterios de regulación. No todos los planes contemplan lo programático, ya que en un segundo instrumento se establece de manera clara, pero es común en algunos países se utilicen ambos términos indistintamente.

Por tal motivo, es necesario se explicita desde el nivel institucional su uso o diferencias, ya que ambos instrumentos son y pueden ser aplicados a nivel gubernamental y organizacional. Si se mencionara a otros instrumentos de intervención en lo general, estaríamos considerando a las políticas, los proyectos y las acciones. Por este motivo se pone énfasis en su delimitación, ya que cada uno tiene un objetivo diferente de mayor a menor intensidad.

La planificación puede generarse de manera direccional y/o bidireccional. En la direccional, el Estado considera las necesidades de

regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos. Universidad de Navarra. Civitas. 2001. p. 134 y 137-138.

¹⁶ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. «La Planificación Energética y su sometimiento a evaluación ambiental estratégica». *Revista Catalana De Dret Ambiental* Vol. I - Núm. 1 Pp.1-54. Estudi. 2010. p. 3.

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Derecho administrativo I*. Thomson Reuters. 16ª ed. 2013. p. 362.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 365 y 370.

¹⁹ *Ibidem*, p. 120.

la población, diseña la forma de evaluación para la generación de los planes, proyectos y programas.

En la planificación bidireccional o participativa, se fundamenta en el hecho de que tanto el Estado como los individuos, el sector privado y las organizaciones proponen y estiman necesario una mayor participación e intervención en la formulación de planes de cada administración que debe desarrollar en un período de tiempo.

Estos elementos de participación, cooperación y solidaridad son considerados como principios generales de Derecho público. Por lo tanto, las decisiones que los gobiernos ejecuten tendrán consecuencias de manera positiva o negativa en la sociedad y para el mismo gobierno, por ello, es prioritario generar una gobernanza donde todos podamos ser corresponsables del ámbito público en alguna medida.

ANAYA considera que «los múltiples problemas que afrontan los pueblos» (la sociedad en general), «son el resultado de una serie de procesos políticos y económicos que tienen una dimensión global»,²⁰ así como también implicaciones en un ámbito local. Por lo tanto, si no se garantizan el respeto a los derechos humanos desde un nivel global a uno local, y las obligaciones y las garantías individuales de los diferentes contextos geográficos, se corre el riesgo de transitar a la práctica de una racionalidad individual y no una racionalidad social socavando el interés general.

DAVIS estima que «sin ciudadanos organizados, que luchan por la rendición de cuentas y la transparencia, no será posible atacar el problema de la corrupción»,²¹ por tal motivo, hace notar que los ciudadanos deben ser corresponsables y más exigentes hacia sus funcionarios, participar como sociedad organizada para ser un contrapeso y valorar las decisiones gubernamentales en tiempo y espacio, para prevenir y corregir las omisiones y fallas cometidas por gobernantes y/o por la incapacidad de mecanismos eficaces que limiten la malas prácticas gubernamentales.

²⁰ ANAYA, J. «La Globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: evolución y perspectivas» en BELLO ÁLVARO, A. (coord.). *Globalización, Derechos Humanos y Pueblos Indígenas*. Observatorio de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Chile. 2008. p.37.

²¹ DAVIS, D. «Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico». *Latin American Politics and Society*. Vol 48. Blackwell Publishing. 2006. p. 75.

INTRODUCCIÓN

HARLOW distingue que los elementos considerados por Taggart no todos pueden ser «valores de Derecho público provenientes principalmente del Derecho administrativo», por lo que hace la distinción pertinente al separar a «la equidad, imparcialidad, honestidad y la racionalidad, como principios de Derecho administrativo clásico», mientras que la «apertura como un valor constitucional», y la «rendición de cuentas y la transparencia, probablemente derivan más de agendas de buen gobierno».²² Si nos detuviéramos un poco en cada uno de los elementos, podemos observar que, en algunos de ellos, tanto el gobierno como la sociedad pueden ser copartícipes para dinamizar la práctica gubernamental.

Aunado a lo anterior, ARTIGAS, considera que el «enfoque de los derechos en las políticas de desarrollo, es dar cumplimiento al deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y a sus titulares que pueden exigir tal respeto, protección y realización»²³ que, en términos efectivos, corresponde a brindar libertad del uso del derecho, y proveer acciones sin poner en riesgo o desestabilizar a los derechos del ser humano.

Se pone de manifiesto la necesidad de revisar otros temas que contribuyen de manera directa o indirecta a los temas del Estado de Derecho y la planificación, tales como: los derechos humanos, la gestión administrativa, la democracia y participación, la inclusión social, entre otros; mismos que se ampliarán a lo largo de la presente investigación.

JUSTIFICACIÓN

La presente investigación busca de manera teórica y empírica vincular el Derecho y la Ciencia política, para generar un modelo que a través de su diseño considere factores económicos, políticos y sociales, los cuales se materializan en planes de desarrollo. Los planes tienen

²² HARLOW, C. «Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values». *European Journal of International Law*, Núm. 17 Vol. 1, 2006. p. 194.

²³ ARTIGAS, C. *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*. Serie políticas sociales. CEPAL, Naciones Unidas. 2005. p. 15.

como objetivo intervenir a través de las políticas públicas, para superar los grandes retos a los que se enfrenta la sociedad.

Por ello, es necesario que la gestión pública administrativa identifique factores económicos, políticos, culturales, e institucionales, que garantice el reconocimiento de los derechos humanos, la disposición de los recursos y la participación democrática, para que las soluciones a los asuntos de interés público y privado logren generar el bienestar social.

Algunos temas de interés público que son objeto de la planificación y que pueden mencionarse, son los siguientes: en el tema Social se encuentra la seguridad, salud, discapacidad, emergencias, pobreza, educación, deporte, cultura y recreación; en el tema Económico: sector agropecuario, industria, comercio y servicios; Urbano y Rural: infraestructura, equipamiento, transporte; Uso del suelo: industrial, vivienda y comercial; Ambiental: contaminación y conservación; Institucional: organización, marco jurídico, financiamiento, entre otros.

En la academia, al dividir las áreas del conocimiento, se había perdido el trabajar de manera colaborativa entre diferentes disciplinas e instituciones, sin embargo, esta práctica se vuelve a retomar en los últimos años.

La visión multidisciplinar se realiza en menor proporción, por la visión mayoritaria de métodos inductivos y no deductivos, al querer explicar todo desde una única área o línea de conocimiento y/o por el investigador que decide realizar trabajos individualizados, situación a la que sale de sus manos una gran cantidad de información que puede estar relacionada con diferentes campos del conocimiento.

En cuanto a la investigación teórica, si bien los diagnósticos pueden ser propios del campo del saber, se requiere de sólidas justificaciones que complementen o cualifiquen interpretaciones para dar claridad tanto en conceptos como en su desarrollo.

En cuanto a la visión multidisciplinar, esta requiere de mayor disposición de recursos, organización, y especialistas de diferentes áreas sobre temas en común, disponibilidad de tiempo y recursos financieros, entre otros. No obstante, esta actividad de investigación enriquece la toma de decisiones y pone en consideración algunas diferencias que pueden ser relevantes bajo las diferentes visiones sobre los problemas que se intentan solucionar.

INTRODUCCIÓN

En el ámbito público administrativo además de la gestión gubernamental se desarrolla la investigación teórica y aplicada, ya sea por las instituciones públicas responsables o por algunas instituciones privadas subcontratadas. Las instituciones públicas cuentan con la ventaja de poseer y obtener información de primera mano, y con recursos necesarios, por lo cual, desde su óptica, aportan propuestas de acciones o proyectos que intentan resolver los problemas de manera eficiente y efectiva.

Unas de las críticas que sobresalen en la sociedad, es que los estudios y/o evaluaciones públicas que se realizan para el sector público, en muchos de los casos quedan solo como documentos de consulta o solo para legitimar a los gobiernos (en letra muerta); aunado a las otras críticas que se le asigna a que el personal que se ubica en los cargos públicos carece de experiencia y de medios para diagnosticar los problemas.

Por lo tanto, es necesario, que los estudios logren comprometer a un mayor número de instituciones en la aplicación de las acciones racionales y estratégicas, y que éstos logren ser coherentes, viables y evaluables.

En la elaboración de estudios y en la implementación de políticas, se presenta el factor de la temporalidad de los cargos públicos, (a nivel organizativo e institucional y en períodos de cambios de gobierno) que afecta a las acciones de largo plazo, si no se cuenta con un control que asegure su permanencia y un vínculo con los planes, programas, proyectos y/o acciones dando certeza y continuidad. Sin embargo, esta situación se agudiza, cuando no se tiene una mayor información, sobre cuál será la estrategia que desarrollará el gobernante elegido para el cargo público.

En este sentido, dependerá del nuevo gobernante si considera seguir con las mismas políticas del período anterior para darles continuidad o si desea tomar decisiones completamente diferentes, lo cual es válido, dentro del principio de la discrecionalidad. Por lo tanto, si el gobernante considera que existe otra opción que pudiera ser viable, aunque tal vez se pierda la continuidad a lo anteriormente planificado, programado o realizado, dicha planificación deberá estar sustentada con estudios y ser justificada, para que no exista problema alguno en su posterior aprobación y desarrollo del plan.

Se reconoce que no existe una fórmula perfecta para solucionar los problemas, o en su caso para reducirlos, por la complejidad misma que

experimentan o evolucionan los problemas en la sociedad. Si bien el rol que desempeñan las organizaciones para el desarrollo, tanto nacionales como internacionales dedicadas a la solución de los problemas les ha llevado décadas en diagnosticar, proponer e implementar acciones en algunos países, con justa razón es comprensible que a los nuevos gobiernos les lleve mayor tiempo en entender y diseñar acciones estratégicas para dar solución a los problemas.

El tiempo que invierten las organizaciones en estudiar y desarrollar modelos adecuados para la solución de los problemas no sucede de igual manera por los gobiernos, ya que no pueden darse lujo de invertir tiempo para analizar los problemas, porque se requiere de una pronta implementación de las acciones. Por ello, es necesario que los gobiernos, las organizaciones y la academia, trabajen de manera colaborativa para dar una mejor solución a los problemas de manera pronta y expedita reduciendo de manera significativa las desigualdades.

El tema de la planificación pública nacional como un instrumento, se ha desarrollado en diferentes países y desde diferentes sectores. Como un instrumento, contribuye a la solución de los problemas públicos. Si este es su objetivo, por lo tanto, debemos preguntarnos ¿por qué no se institucionaliza la planificación a nivel nacional en la mayoría de los países como sí sucede en México, tanto en las constituciones o por una ley de planificación nacional, y con planes a nivel nacional, estatal, municipal y por sectores?

Como información previa de lo anterior, en México han existido 9 Planes Nacionales de Desarrollo desde 1934 hasta nuestros días. (1934 – 1947; 1947 – 1964; 1965 – 1982; 1983 – 1988; 1989 – 1994; 1995 – 2000; 2001 – 2006; 2007 – 2012; y 2013 – 2018), pero en el caso de España se encontró solo tres planes nacionales de desarrollo del año 1964 a 1975 (1964-1967; 1968-1971; y 1972-1975). Por ello, se vuelve importante revisar y preguntarse ¿qué sucedió en España para que se detuviera la continuidad de la planificación general a nivel nacional?

En la mayoría de los países, la planificación nacional existe de manera sectorial (salud, vivienda, educación, trabajo, etc.), pero la dimensión entre lo nacional y sectorial y transversal son categorías que no son mutuamente excluyentes. Otro de los motivos que busca la presente investigación es, el reconocer y dar la importancia necesaria a la planificación nacional vinculante, que conlleva su elaboración de manera holística, con un cúmulo de información sistematizada, la cual

INTRODUCCIÓN

hace posible que las políticas públicas se ejecuten y rindan los frutos esperados.

Si bien, su elaboración compromete el uso de recursos financieros significativos y humanos, que bien pudieran ser utilizados y canalizados para otras acciones (por ejemplo, el combate a la pobreza), es relevante cuestionarse si la planificación está justificada, o si es necesaria. Sin embargo, si los resultados son positivos, se considera que, bajo el principio de economicidad, la planificación deberá generar mayores beneficios para una mayor cantidad de población.

La institucionalización y el carácter vinculante del plan obligan a las instituciones públicas a ejercer lo planificado en tiempo y forma, así como también, dar seguimiento a los resultados de las acciones aplicadas de los diferentes tipos de programas, con el objetivo de fortalecer algunas líneas de acción necesarias para reencaminar el desarrollo.

Para dar una mayor claridad, en México se cuenta con una cultura de planificación en sus tres niveles gubernamentales, nacional, estatal y municipal y así como también de una Ley de Planeación de 1983²⁴ a nivel nacional. En el artículo 3 de la Ley, se explicita de manera clara su definición y alcance, como a continuación se presenta:

«Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional de Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán los objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades

²⁴ Cfr. Nueva Ley de Planeación de 1983 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, con última reforma publicada en el DOF el día 16-02-2018, texto vigente.

y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados».²⁵

Es importante señalar que se han aprobado 9 decretos de reforma a la Ley de Planeación 1983,²⁶ por lo tanto, sigue vigente, y no se han presentado cuestionamientos de que ya no se deba desarrollar.

En cuanto a la gestión pública, no solo las normas del Derecho y la programación de acciones son suficientes para la correcta gestión pública, ya que la norma establece lo que «debe o no hacerse», y/o «lo que debe ser desde lo que es» dentro de un enfoque positivista, y un plan establece el «cómo debe hacerse desde lo que es». Por ello, es necesario que ambos instrumentos de intervención pública (la norma y la planificación) se interrelacionen para dar mayor certeza al desarrollo público administrativo.

Es necesario de una mejor rectoría del Estado para generar un desarrollo en todas sus variantes, como ya quedó establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la «garantía integral y sustentable del desarrollo, fomento del crecimiento y empleo, velar por la estabilidad financiera y planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica», pero también es necesario que no solo se consideren los temas económicos como se percibe en la última parte.

La rectoría del Estado no debe considerarse como sinónimo de intervención sino de supervisión y promoción, para que puedan potenciarse las garantías y los derechos en todas las actividades destinadas a generar bienestar. El desarrollo de la rectoría no debe obstaculizar los intereses tanto públicos como privados, pero debe ser capaz de potenciar acciones desde el nivel macro a uno micro, dando

²⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Ley de Planeación de 1983*. Información Parlamentaria. 2018. p. 2. Recuperado de <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan.htm>>

²⁶ En la tercera parte de la presente investigación, de manera empírica se analiza la evolución de la Ley de Planeación (nombre oficial) correspondiente a los 9 decretos de reformas identificados desde el año 2002 al 2018. En tales decretos se reforman los artículos 2, párrafo primero y fracción III; 3; 8, párrafo segundo; 9, párrafo primero; 16, fracciones I y III; 17, fracciones I y II; 21, párrafo segundo; 27; 40, párrafo primero y 41. Ídem.

INTRODUCCIÓN

certeza jurídica a las decisiones, sin poner el riesgo la seguridad, el bienestar social y el Estado de Derecho.

Las experiencias internacionales han mostrado que es posible tener mejores condiciones sociales y un Estado de Derecho efectivo. Por ello, se requiere identificar y determinar experiencias que hagan posible generar una mejor gestión pública con modelos adecuados para ser aplicados en diferentes contextos.

Se estima necesario delimitar en tiempo y espacio la investigación para centrarse dentro del período de los años de planificación para España y México, con el fin de ubicar momentos de estabilidad e inestabilidad. Sin embargo, desde la creación del primer Plan Nacional de Desarrollo de 1934 a 1940 por la Ley general de Planeación de 1930, y la segunda Nueva Ley de Planeación vigente de 1983, con su primera reforma del día 23 de mayo de 2002 y con última reforma número novena publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) con fecha de 16 de febrero de 2018, se revisará de manera textual su contenido y la evolución de la planificación a nivel nacional; y del mismo modo, a los tres Planes de Desarrollo de España de los años 1964 a 1967, 1968 a 1971, y 1972 a 1975, con el objetivo de comprender de manera amplia la práctica de la planificación, su enfoque y los resultados de la parte empírica que aparecen en el capítulo IV.

COHERENCIA METODOLÓGICA

Para facilitar el desarrollo de la presente investigación a nivel metodológico, se presentan los objetivos generales y específicos que se pretenden alcanzar de lo general a lo particular. Las preguntas de investigación nos invitan a cuestionarnos sobre el objeto de estudio del Estado de Derecho y su relación con la planificación, dudas que serán analizadas y respondidas para lograr una mayor claridad de la planificación y la gestión pública. La hipótesis de investigación nos obliga a considerar como una necesidad, que las acciones públicas deban abordarse desde planificación lo mayormente posible. Y, por último, la metodología de investigación que se presenta da orden y coherencia a las partes de la presente investigación.

OBJETIVO GENERAL

Generar un modelo de planificación de desarrollo que considere la relación entre el Derecho y la Ciencia política, identificando las áreas de oportunidad que permita consolidar el Estado de Derecho asegurando el bienestar social.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Determinar factores comunes a nivel teórico de la planificación para fortalecer el Estado de Derecho con la visión desde la disciplina del Derecho y la Ciencia Política.

Determinar el impacto de la planificación en los mecanismos de gestión pública que inciden en el ámbito económico, político y social desde la disciplina del Derecho.

Evaluar las experiencias de la gestión pública, identificando la planificación y/o los mecanismos que hacen posible un mejor desarrollo.

Promover la planificación en las políticas públicas para fortalecer la rectoría del Estado en aras de efficientizar y hacer efectivo la gestión pública.

PREGUNTA GENERAL DE INVESTIGACIÓN

¿Es necesario plantear políticas de planificación que sean vinculantes en aras a fortalecer una mejor gestión pública para la consolidación del Estado de Derecho?

PREGUNTAS ESPECÍFICAS DE INVESTIGACIÓN

¿De qué forma los planes nacionales integran de manera directa mecanismos para fortalecer el Estado de Derecho y la planificación de manera vinculante?

INTRODUCCIÓN

¿Qué factores hacen que los planes nacionales de desarrollo y las acciones emprendidas por los gobiernos en diferentes ámbitos (económico, político y social) no logren los resultados esperados?

¿A qué nivel se han aplicado las recomendaciones por las organizaciones internacionales dentro de la planificación nacional como mecanismos para hacer posible un mejor desarrollo?

¿Existe una integración y coordinación entre las entidades o comunidades bajo un esquema de planificación nacional que facilite el desarrollo tanto a nivel nacional como local que permita anticipar situaciones y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos?

HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

Mientras no se construya un modelo de planificación pública vinculante e indicativa no se consolidará el Estado de Derecho y por consiguiente la gestión pública administrativa tendrá resultados subóptimos.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación contiene un modelo de investigación mixto que integra elementos teóricos, cualitativos y cuantitativos partiendo desde la visión general a una particular. La investigación está dividida en dos secciones. En la primera sección se inicia con el marco teórico, que ayuda a clarificar diversos temas que se relacionan con el Estado de Derecho y la Planificación.

En el Primer Capítulo de la primera sección, se desarrolla el tema de la Ciencia política y el Derecho público, como elementos de base de la estructuración de la Sociedad y del Estado. Ambos (Sociedad y Estado) como sujetos principales, se vinculan por medio de los Derechos humanos y del rol que desempeñan las instituciones públicas.

En el Segundo Capítulo de la misma sección, con mayor detalle, se desarrollan diversos conceptos que le son atribuidos al Estado de Derecho y a la Planificación, por autores y organismos internacionales. Dentro de ellos se expone la importancia del Gobierno, la Administración y la Gobernanza, temas que permiten interrelacionar la

formulación de políticas públicas, la gestión administrativa, y los instrumentos administrativos públicos, democráticos y participativos para generar un buen gobierno.

En la Segunda Sección de manera empírica, se analiza la información cualitativa y cuantitativa. En el tercer Capítulo de la sección, se codifica la información que es recopilada a través de dos fuentes de información (el periódico *El País* por parte de España, y *El Universal* por parte de México), que recogieron los temas del Estado de Derecho y la planificación gubernamental. La información de interés influye en la opinión pública, misma que es contemplada para la formulación de las políticas públicas. Por lo tanto, se vuelve prioritario considerar la opinión pública en las variables de estudio. Posteriormente, se evalúa de manera textual los objetivos e intencionalidades de las leyes de los planes de desarrollo de España y de México, para identificar qué elementos son comunes para la composición de un modelo de Plan de Desarrollo que integre elementos pertinentes y necesarios para ser incorporados en los futuros planes.

En el cuarto capítulo de la misma sección, para complementar el diagnóstico se evalúan los resultados del índice de Estado de Derecho por la organización World Justice Project (WJP) para España a nivel nacional y para México a nivel nacional y estatal (32 entidades), para identificar las áreas de oportunidad que deben desarrollarse dentro del Estado de Derecho.

Se complementa el análisis empírico con un análisis econométrico multifactorial, por medio de un modelo de economía espacial, que nos permite asociar los resultados del índice de Estado de Derecho de la WJP, con los resultados del sexto informe de gobierno. El informe corresponde a las metas logradas de las políticas y programas implementados por el Plan Nacional de Desarrollo de 2013 a 2018.

Los resultados pretenden asociar al Índice con el porcentaje de las metas alcanzadas en grupos «clústeres» con los valores y distancias más representativas.²⁷ El paquete estadístico SPAD v.5.6 en DECISIA es utilizado para facilitar el análisis. El fin que se persigue, corresponde a identificar cuáles son los componentes principales que determinan en mayor medida el desarrollo del Estado de Derecho y la planificación.

²⁷ MOSCOLONI, N. *Nube de datos: Métodos para analizar la complejidad*. UNR. Argentina: Universidad Nacional de Rosario. 2011. pp. 86, 103, 160 y LEBART, L; MORINEAU, A; ET AL. *Système SPAD, Versión 4.51*, París, CISIA-CERESTA. 2000.

INTRODUCCIÓN

Por último, en el Quinto Capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones relacionando la teoría, los objetivos, las preguntas y la hipótesis de investigación, junto con los hallazgos más representativos de los capítulos para aportar sugerencias y conclusiones que ayuden a mejorar los procesos de tomas de decisiones para las administraciones públicas.

SECCIÓN I

CAPÍTULO I

CIENCIA POLÍTICA Y DERECHO: DERECHO PÚBLICO ADMINISTRATIVO COMO BASE DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

Para poder entender las grandes interacciones que suceden en la sociedad y en sus instituciones, es necesario tener una visión amplia y adentrarse en las áreas de la Sociología, ya que las disciplinas como la Ciencia Política, el Derecho, la Administración pública y las Ciencias jurídicas, entre otras, contribuyen a identificar características y factores determinantes de la dinámica que se desenvuelve la sociedad.

La Sociedad al ser compleja y cambiante nos motiva a generar preguntas sobre sus condiciones actuales y de su interacción, así como de evaluar los procesos evolutivos, para dar respuesta a necesidades de intervención futuras a corto mediano y largo plazo, ya sea de carácter político (general) delineando las estrategias de acciones a seguir y/o de carácter normativo (legal) «prohibiendo o fijando los límites de la acción pública».²⁸

En este apartado se toma en consideración de manera breve el objeto de estudio de la Ciencia política y del Derecho público administrativo, partiendo de lo general a lo particular con énfasis en determinar qué ambas áreas del conocimiento pueden entrelazarse en

²⁸ VAN DYKE, V. *Ciencia Política: un análisis filosófico. Estructura y Función*. Tecnos, Madrid. 1962 p. 157.

casos concretos y coyunturales, cuyo origen puede ser desde la Ciencia política o del Derecho.

I.1. CIENCIA POLÍTICA

Contrastando algunos autores que tienen por objeto de estudio a la Ciencia política, VAN DYKE considera que la ciencia debe buscar primeramente que el conocimiento sea «verificable, sistemático y general»,²⁹ él identifica dos problemáticas que se relacionan, ya que al tratarse de una Ciencia social, es comprensible que los hechos sociales, económicos y políticos, difícilmente puedan ser comprobados de manera sistemática, en su totalidad o de manera general, debido a sus particularidades, las cuales nunca se repiten bajo las mismas condiciones, aunque se experimenten hechos de una manera similar.

Es importante reconocer la existencia de un vínculo entre la Ciencia política y el Derecho de manera directa, ya que la «realidad política, las conductas, las normas y valores»³⁰ son tanto jurídicos como políticos. Por ello, al generar inferencias y deducciones desde la Ciencia política y/o desde el Derecho con información pertinente, se puede llegar a conclusiones relevantes con grados de significancia.

Es aquí donde se ubica la riqueza de las ciencias partiendo desde una visión holística en sus distinciones y matices. La Ciencia política se le considera una ciencia dinámica, al intentar comprobar hechos sociales de manera temporal y/o abstracta, en comparación con la disciplina del Derecho que busca de manera inductiva generar y establecer reglas claras y estables y duraderas en el tiempo para su correcto cumplimiento.

Además de lo anterior, la Ciencia política es considerada una «ciencia estructural y no autónoma» y debe entenderse de manera «dialéctica»³¹ por su objeto propio de estudio al incluir en su estructura relaciones formales con diferentes tipos de sujetos y con diferente

²⁹ *Ibíd.*, p. 14.

³⁰ BIDART CAMPOS, G. *op. cit.*, pp. 24 y 90.

³¹ HERNÁNDEZ-RUBIO CISNEROS, J. *La Ciencia Política. Interpretaciones históricas y situación actual*. Libros de la facultad de Derecho. Universidad de la Laguna. Edición del Secretariado de Publicaciones. 1970. p. 132.

intensidad; y por su objeto compartido, al relacionar diferentes disciplinas de estudio de acuerdo con su aproximación e interés.

La Ciencia política busca «elaborar fórmulas, suministrar información pertinente, estudiar la influencia y el poder, aumentar la probabilidad y predicción»,³² y «facilitar la explicación»³³ sobre el comportamiento de la Sociedad y del Estado a través de sus «ideas y acciones políticas»,³⁴ que se presentan en los ámbitos tanto públicos como privados.

Complementando las definiciones antes mencionadas, la Ciencia política tiene como destinatario a las instituciones públicas sociales, centrandó su atención en el «Estado de manera integral»,³⁵ al Gobierno y a la Administración, así como en las relaciones que existen entre los ciudadanos de un Estado y con el Estado, ya sea jurídica o no, y entre particulares.

URIARTE nos acerca al estudio de la Ciencia política centrado en entender las interacciones y «enfrentamientos» de ideas «impregnadas de valores»³⁶ para «imponer modelos de organización social».³⁷ Diversos autores asocian el objeto de la Ciencia política al poder y en menor medida al Estado. Por lo tanto, el poder debería considerarse como un «instrumento para establecer un orden concebido, apetecido y pretendido» por parte de las instituciones del Estado,³⁸ y no para generar conflictos para la adquisición de mayor poder, como coloquialmente dicho, la lucha del poder por el poder.

El poder según TORRES se refiere a la «capacidad de decisión e influencia»³⁹ que debe ser desarrollada por el Gobierno como autoridad pública sobre la sociedad. RIEZU afirma que el Poder es «necesario para

³² El autor Identifica a través de diversos autores como son: GUNAR ROBSON, MYRDAL, WRIGHT QUINCY, KAPLAN algunas definiciones centradas ya sea en el fin o en la función (aplicación) de la Ciencia Política. VAN DYKE VERNON. op. cit., p. 60.

³³ *Ibidem*, p. 214.

³⁴ HERNÁNDEZ-RUBIO CISNEROS, J. op. cit., pp. 124-125.

³⁵ BIDART CAMPOS, G. op. cit., p. 63.

³⁶ URIARTE, E. op. cit., p. 30.

³⁷ *Ibidem*, p. 27.

³⁸ BIDART CAMPOS, G. op. cit., p. 78.

³⁹ TORRES DEL MORAL, A. *Estado de Derecho y democracia de partidos*. Universitas. 4ta Edición. UNED. Madrid, España 2012. p. 48.

establecer y mantener el orden deseado»⁴⁰ y así como también, para fortalecer la forma de gobierno principalmente democrática centrada en los «derechos fundamentales, en la libertad y en la igualdad de participación».⁴¹

Cabe señalar que el garantizar dicha forma de gobierno y los derechos civiles y políticos; así como los derechos económicos sociales y culturales (DESC) ante la gran cantidad de necesidades que tiene la sociedad, y la escases de soluciones y recursos públicos, es una tarea difícil tanto para la Ciencia política y como para el Derecho, el tratar de discernir el «equilibrio entre garantizar, intervenir, rectificar y planificar»⁴² una sociedad con mejores condiciones que garanticen a largo plazo el desarrollo.

RIEZU identifica que la Ciencia política considera «al hombre en su concreción individual y generalidad»,⁴³ por ello, es importante identificar las motivaciones intrínsecas y extrínsecas del individuo y de los grupos sociales que interactúan en espacios públicos, ante la búsqueda de mayor libertad, así como también respetar la forma de gobierno o costumbres, en su caso, que garantice mayormente los derechos.

Bajo la visión muy comentada del contrato social que establece ROUSSEAU, él clarifica que la sociedad al externar sus motivaciones y aceptar⁴⁴ lo que la voluntad general desea, «pierde por una parte su libertad natural o derecho ilimitado, y gana por otra, libertades civiles»⁴⁵ entre la lucha de ideas y de su concreción existencial, no obstante, el querer recuperar parte de esa libertad ilimitada genera en la sociedad desequilibrios importantes por la lucha de mayores libertades, que para ellos pudieran ser posibles y alcanzables.

Al observar los hechos sociales y considerar las aportaciones que la disciplina del Derecho ha generado, las soluciones se enriquecen de manera estructural, ya que el Derecho a través de las normas institucionales, leyes, reglamentos, decretos, etc., determina las conductas y establece de manera formal mejores relaciones, mientras

⁴⁰ RIEZU, J. *Ciencia Política y Derecho Constitucional*. Ensayos. San Esteban, Salamanca. 1989. p. 26.

⁴¹ *Ibidem*, p. 65.

⁴² *Ibidem*, p. 166.

⁴³ *Ibidem*, p. 20.

⁴⁴ ROUSSEAU, J. *El contrato social o principios de derecho político*. 2007. p. 124.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 22.

que la Ciencia política a través de las políticas públicas, intenta potenciar no solo el cumplimiento de las normas sino generar políticas y estrategias para eficientizar el desarrollo.

Las soluciones y las tomas de decisiones políticas e institucionales que requieren llevarse a cabo corresponden a las motivaciones y necesidades sociales producto de la «voluntad constituida dentro de ese modelo de organización»⁴⁶ que responsabiliza al gobierno, pues es la sociedad la que establece y modifica las reglas formales del sistema con el que actuarán los poderes públicos, en ese constante cambio, debido a los intereses individuales y colectivos.

Los grandes problemas a los que se ha enfrentado la sociedad no han sido totalmente resueltos a pesar de la infinidad de diagnósticos en temas específicos desde diferentes disciplinas del conocimiento a lo largo del tiempo. Es importante reconocer las aportaciones de la investigación aplicada, disciplinar y multidisciplinar,⁴⁷ ante la realidad cambiante que lo requiere. Pero es necesario detenerse a reflexionar y determinar hasta qué momento los estudios pueden perder objetividad, ya sea por la alta especialización desligándose de otras disciplinas de manera indirecta; o en general ante la presencia de un mayor número de disciplinas que complejizan el objeto de estudio.

Como ejemplo de lo multidisciplinar, HERNÁNDEZ-RUBIO estima que el «nuevo juridicismo» que se experimentó en las facultades de Derecho a comienzos del siglo XX, se reflejó a través de la realización de «estudios especiales, monografías y una serie muy diversa de trabajos sobre grupos políticos, ideas políticas, problemas de tipo electoral y parlamentario»,⁴⁸ lo que trascendió académicamente la visión del análisis, para ir más allá del Derecho constitucional y centrarse en el Derecho público, relacionando de este modo, al Derecho con la Ciencia política y abarcando mayores particularidades del objeto de análisis.

⁴⁶ Cfr. URIARTE deja claro que una sociedad «no solo es un grupo de ciudadanos, sino un lugar donde se dan las interacciones de empresas, iglesias, medios de comunicación, movimientos sociales y organizaciones» URIARTE, E. op. cit., p. 45.

⁴⁷ El objeto de la investigación aplicada pretende resolver un problema específico para ser desarrollado y puesto práctica, mientras que la investigación de corte disciplinar se enfoca a generar resultados, partiendo de una rama del conocimiento, mientras que la multidisciplinar presenta mayores áreas de oportunidad para el objeto de estudio.

⁴⁸ HERNÁNDEZ-RUBIO CISNEROS, J. op. cit., pp. 124-125.

De manera opuesta, URIARTE nos presenta, que no en todas las áreas en las que la Ciencia política tiene relación, se continúa trabajando, como es el caso de «los análisis del poder judicial que han quedado constreñidos al campo del Derecho»⁴⁹ y con menor importancia para la Ciencia política.

Como puede observarse actualmente el problema se centra en la delimitación de temas por áreas específicas, o en su caso en la elección de temas mayormente políticos como es el «análisis de las instituciones del Estado»,⁵⁰ y no en temas ampliamente públicos que abarquen lo jurisdiccional de manera complementaria.

Al tratarse de asuntos públicos, podría pensarse que los estudios deberían ser abordados con igualdad de interés e importancia en las demás áreas del conocimiento con una visión multidisciplinaria, máxime si son las instituciones públicas las responsables principalmente de una pronta solución de manera coordinada.

Fomentar la investigación en temas sociales y destinar mayores recursos institucionales; y así como hacer partícipe a la sociedad para el fortalecimiento de una «cultura política»⁵¹ de participación en los asuntos públicos, contribuirá a generar «directrices y consagrar formas e instituciones políticas»⁵² que tanto requiere la sociedad en ese despertar cívico.

Para adentrarse más en la presente investigación, es necesario identificar conceptos clave de manera teórica por diversos autores, que nos permiten clarificar y potenciar elementos que forman parte del Estado de Derecho. Por ello, al separar el término de Estado de Derecho y estudiar el Estado y el Derecho por separado, aparecen elementos internos que se relacionan entre sí a nivel conceptual.

⁴⁹ URIARTE, E. op. cit., p. 148.

⁵⁰ Cfr. La autora identifica dos momentos clave, la decadencia en los años cincuenta de la teoría normativa en el Derecho y el resurgimiento a partir de los años setenta del análisis del institucionalismo político. *Ibidem*, pp. 32-33.

⁵¹ Cfr. Considera a la cultura política como un «conjunto de creencias que modela el sistema político y tiende a mantenerse estable a lo largo del tiempo». Es importante señalar los procesos culturales son evolutivos y tienden a cambiar el sistema político de manera paulatina pareciendo ser que son estables a lo largo del tiempo, en este sentido las características culturales históricas no se pierden, solo se modifican en algunos casos. *Ibidem*, p. 204.

⁵² RIEZU, J. op. cit., pp. 84-85.

En este marco de referencia se consideran algunas definiciones a nivel conceptual, propias de su contexto histórico para distinguir matices que son relevantes para clarificar aspectos que permitan ayudar a obtener un mayor acercamiento al objeto de estudio, debido a que los temas se interrelacionan con una gran diversidad de elementos y disciplinas de estudio, si éstos no son claros, podría generarse diferentes connotaciones.

Al hablar de Estado siempre se remite a la Sociedad, o viceversa, en la presente investigación se consideran como sujetos complementarios, por tal motivo, se considera retomar algunas definiciones para que de manera deductiva se brinde una mayor claridad en el análisis.

I.2. DERECHO PÚBLICO

Según HAURIUO, el Derecho público «tiene por objeto observar las relaciones de la vida pública, constitutivas de la organización y de la actividad del Estado».⁵³ Por relaciones públicas puede entenderse, al espacio dedicado para la construcción y el establecimiento de interacciones entre diferentes sujetos (públicos y/o privados, e instituciones) bajo una lógica sistémica que facilita el desarrollo para la transferencia de beneficios compartidos.

Dentro de la lógica sistémica, se contempla el carácter estructural de la sociedad y de sus instituciones, que se rigen bajo leyes, normas, y/o estatutos que dan coherencia a forma de gobierno. Por lo tanto, el Derecho público considera la diversidad y complejidad de las necesidades de la sociedad y los factores que influyen directa o indirectamente para su desarrollo.

Para TORRES DEL MORAL, el Derecho estatal se refiere «al ordenamiento como sistema de normas de conducta que está integrado por ordenamientos generales y específicos que definen competencias y establece sanciones en un régimen de derechos». Uniendo ambas definiciones, en el ámbito público a través de un sistema de normas, las relaciones que se generen estarán fortalecidas para ser desarrolladas bajo una relación de autoridad. Dicha relación tiene como clave el

⁵³ HAURIUO, M. *Principios de Derecho público y constitucional*. Colección Crítica del Derecho. Sección Arte del Derecho. Comares. 2003. p. 1.

«elemento jurídico que se impone al elemento de dominación canalizándolo y controlándolo».⁵⁴

La especialización de las ciencias ha motivado a que en el Derecho existan discusiones sobre su delimitación, principalmente entre el Derecho público y privado, sin embargo, algunos autores consideran que no debería considerarse tal distinción. Dificilmente ambos Derechos pueden separarse para poder explicar de manera completa las interacciones sociales y establecer una mejor organización social.

ESCUIN por su parte, observa que ante la actividad que desarrolla el Estado, se presentan distinciones entre el Derecho público y privado, los cuales pueden ser vistos bajo cuatro criterios que clarifican su delimitación.

En el Derecho público, el primer criterio se refiere al «*interés protegido*», sin distinción, que debe ser capaz de responder con «normas que de modo primario y determinante que afectan al interés general», mientras que, en el Derecho privado, su interés se centra en el interés particular. Ambos derechos tanto el público como el privado están interrelacionados y entre ellos no se contraponen.⁵⁵

El segundo criterio, corresponde al de «*patrimonialidad de sus relaciones*». Centra su contenido en el interés económico basado en la «propiedad» predominantemente del Derecho individual mientras que, por su parte, en el Derecho público se establecen las «relaciones jurídico públicas», que no son totalmente desinteresadas sobre el tema del Derecho patrimonial, al establecer normas jurídicas que dan certeza a la interacción entre los entes públicos y privados, y/o entre particulares como miembros de una sociedad, visto de otro modo, entre sujetos de derecho.⁵⁶

El tercer criterio, se ubica en la «*forma de protección jurídica*», que considera que «toda infracción es perseguida por el órgano del Estado que tiene el derecho». En este sentido, habilita el brindar protección en todo momento de ser necesario, mientras que en el «Derecho privado, solo se realiza a petición del particular que ha

⁵⁴ El autor hace referencia al término de Derecho Estatal en lugar de Derecho Público ambos conceptos son indistintamente aplicados. TORRES DEL MORAL, A. op. cit., p. 51-52 y 86.

⁵⁵ ESCUIN PALOP, V. *Introducción al Derecho público*. Tirant lo Blanch libros. Valencia. 1994. p. 21.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 22.

sufrido lesión en su patrimonio o en sus intereses».⁵⁷ Por lo tanto, bajo este criterio, el Derecho no se encuentra disponible en todo momento, ya que la respuesta a las lesiones, pueden solventarse entre particulares a través de diferentes vías, e indicando por decisión de ellos mismos, el Derecho al que tienen causa (contractual) en la protección de los intereses.

Por último, en el cuarto criterio, corresponde al «*ius imperium o del plus valor*» que «basa su distinción entre los sujetos, la posición y carácter en que se presenta la relación jurídica», por lo que su distinción se complejiza. En el Derecho público «las normas regulan las relaciones de supremacía y subordinación», establecidas en un contrato social, mientras que en las relaciones del Derecho privado deben reflejar una igualdad entre partes, partiendo del «principio de libertad individual».⁵⁸

Es importante señalar, respecto al carácter de supremacía y subordinación, las aportaciones de KELSEN, él aclara este hecho, sin embargo, vista desde los sujetos de derecho, es entendible que las relaciones no siempre sean iguales en la práctica y, por lo tanto, pueda existir una subordinación tanto en el ámbito público, como en las decisiones contractuales propias en el Derecho privado, situación que dista del objetivo que pretende el derecho, al considerar el principio de igualdad, sin importar el *ius imperium* o del tipo de sujetos.

KELSEN dentro de su libro de la Teoría General del Estado considera que no existe un criterio «determinante» para distinguir entre el Derecho público y del Derecho privado, en su carácter de derecho objetivo versus subjetivo, por lo que agrega, para una mayor claridad la «teoría del interés» y la «teoría del mayor valor del Derecho».⁵⁹ Primeramente, considera que la norma debe responder tanto a intereses públicos como privados, sin necesidad de una división, aunque exista una clasificación.

Por lo tanto, el Derecho público atiende al interés general-colectivo, y dentro de la colectividad se encuentran inmersos los intereses de la individualidad, puesto que, si algún interés o derecho es afectado, el Estado velará por los derechos del individuo como parte de

⁵⁷ *Ibidem*, p. 23.

⁵⁸ *Ídem*.

⁵⁹ KELSEN, H. *Teoría General del Estado*. Editora Nacional. México. 15a ed. traducción directa del alemán por LEGAZ LACAMBRA, L. 1979. pp. 106-120.

la colectividad, sin que se expongan a una vulneración los derechos de la colectividad por beneficiar a la individualidad.

En cuanto a la «teoría del mayor valor del Derecho» KELSEN, hace entendible que, la distinción entre Derecho público y privado se desvanece cuando se centra la atención en los «hechos jurídicos de voluntades» de las relaciones que puedan surgir, por los diferentes tipos de «sujetos de derecho», ya que «la relación jurídica, no es una relación entre personas sino entre hechos».⁶⁰

Por ello, en la teoría del mayor valor del Derecho, la fuerza del derecho se ubica en de la declaración de la voluntad asignada y condicionada en la relación contractual, ya sea unilateral o bilateral, asignando al «Estado» como responsable de la «voluntad general», como «mayor valor de derecho» al ejercer el poder cuando es necesario dentro del proceso de formación de voluntades,⁶¹ sustentando y contribuyendo a las soluciones con alguna norma de Derecho disponible.

Sin embargo, al pretender considerar una diferencia entre ambos Derechos, y no un solo Derecho que tenga la posibilidad de responder a intereses cuya vinculación puede ser tanto pública como privada o ambas, QUINTANA hace una distinción más clara y considera que el «Derecho público se refiere, entonces, al gobierno, a la organización y funciones del Estado, así como a sus relaciones con los particulares y las que pudiera tener con otros estados».⁶²

Como puede apreciarse en esta definición, da importancia a la institución del Estado, a sus relaciones que se ubican en diferentes niveles,⁶³ a su estructura que se materializa en sus secretarías o ministerios y departamentos, y a las funciones que éstos deben desarrollar, así como a las relaciones internas y externas que se tengan por conducto de las demandas de servicios y derechos entre países y particulares de un Estado a otro.

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 110.

⁶¹ *Ibíd.*, p. 111.

⁶² QUINTANA ADRIANO, E. «Derecho público y Derecho privado» en GONZÁLEZ MARTÍN, N. (coord.) *Estudios Jurídicos en Homenaje a Morineau, M.* Tomo I. Derecho Romano. Historia del Derecho. UNAM. 2006. p. 409.

⁶³ La división política de España se integra por comunidades autónomas, y municipios principalmente, mientras que en el caso de México es por entidades de la República Mexicana (estados) y municipios.

Por lo tanto, el Derecho público contempla grandes conceptos, por una parte, el Estado es considerado como una «Institución» establecida por una norma que le da legalidad y legitimidad, y la dota de todo derecho que, sin ésta, el Estado no puede existir como una institución de Derecho. En contraste con una institución de facto, donde no existen reglas claras y/o explícitas que, por lo tanto, el Estado puede encontrarse en una situación de vulnerabilidad que la lleve a un ambiente de constante incertidumbre.

Como «Organización» establece su constitución, se configura su estructura de gobierno y la forma de gobernar a través de estatutos y del régimen elegido. Como «institución» persigue objetivos generales y específicos en las relaciones que surgen por conducto de la voluntad de intereses públicos y privados. Sin embargo, tanto su organización como sus políticas se desarrollan en ambientes de estabilidad e inestabilidad, en la que los tomadores de decisiones como responsables de la gestión pública, deben ajustar con diversas medidas, el rumbo del desarrollo para la cual fue instituida.

ROBLES observó que «el Derecho público se ha visto sometido constantemente al cambio de los regímenes políticos, con las consecuencias correspondientes: escasa solidez de sus conceptos y contraste entre las diversas realidades institucionales».⁶⁴ Si observamos los cambios que experimentó el Estado, de su transición del Estado absolutista al Estado de Bienestar, Democrático y de Derecho, podemos entender que el Derecho en cada momento, hace distinciones conceptuales que se materializan y que por sí mismas, tienen relevancia en la vida diaria, lo que modifica el rumbo de la sociedad de manera ya sea directa o indirecta, a través de sus normas y políticas públicas.

Para contextualizar, de manera general, el poder recaía en el Rey o Jefe de Gobierno, todo aquello que dictara, debía cumplirse, y la voluntad de la sociedad escasamente era escuchada, esta situación dio un giro en cuanto al reconocimiento de los derechos y la dignidad de la persona, haciendo participe a la sociedad donde debía recaer el poder soberano y reconocer al Estado como producto de la sociedad.

Por lo tanto, no solo las instituciones públicas y privadas experimentan cambios en el tiempo, sino también los conceptos que

⁶⁴ ROBLES MORCHÓN, G. «Derecho público y Derecho privado: ¿una distinción funestísima (Kelsen)?» en ROCA FERNÁNDEZ, M. (Coord). *Derecho público y Derecho privado, diferencias de régimen jurídico y cuestiones actuales de recíproca influencia*. Iustel. Madrid. 2015. pp. 40-41.

están plagados de ideologías políticas, económicas, sociales y/o culturales. El Derecho en nuestros días contempla un mayor cuidado en la definición de sus conceptos para la correcta aplicación de las acciones ante la realidad y sus complejidades. De esta forma, el Estado como responsable del quehacer público a través de sus poderes públicos materializa su gestión, para brindar protección y garantizar los derechos humanos a través de la oferta de servicios públicos.

Ante estas situaciones, hacer coincidir la teoría y la práctica en la selección de estrategias que deben desarrollarse por los gobiernos, la planificación indicativa debería ser un medio de referencia obligatorio, para diseñar la forma de abordar los temas que le preocupan a la sociedad en general y así responder a las necesidades de manera eficiente y efectiva.

Por lo tanto, teniendo una mayor claridad de los problemas que existen y de los objetivos que se persiguen, es prioritario establecer el «know how» que debe ejecutarse, teniendo en consideración no vulnerar el Estado de Derecho en la maximización de los aspectos de eficiencia y eficacia.

I.3. DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho administrativo es considerado un conjunto de normas y de principios de Derecho, que reglamenta la actividad del Estado y de su Administración. Las normas y los principios, así como la actividad que desarrolla por la gestión pública, se destinan tanto para formalizar el ente público como para legitimar sus acciones. Zanobini citado por PARADA considera que el Derecho administrativo centra su atención en «la organización, en los medios y en las formas de la actividad de las administraciones públicas»,⁶⁵ él considera que el destinatario único y preferente es la Administración pública, pero en sentido amplio, es la Sociedad, ya que la Administración debe responder a las necesidades del sector público y privado, incluyendo a las organizaciones y a los ciudadanos, ya que sin éstos, no tendría sentido su existencia.

La columna medular del Derecho administrativo es tener la capacidad de dar respuesta adecuada a las necesidades de la población,

⁶⁵ PARADA VÁZQUEZ, J. *Conceptos y fuentes del Derecho administrativo*. 2da ed. Colección: Manuales universitarios. Marcial Pons. Madrid. 2012. p. 11.

por ser la Administración pública un vínculo entre el Estado y la Sociedad. Para HAURIUO el Derecho administrativo «tiene por objeto la Administración pública, es decir, la organización de la policía y de servicios públicos ofrecidos por el Estado»,⁶⁶ siendo un objetivo básico que el autor considera de control y servicio, sin embargo, como se verá más adelante, no se limita solo a estas dos actividades, sino que se adapta a la realidad cambiante para afrontar aún más las necesidades comunes de la población.

Es necesario considerar que no deberá centrarse solo en seguridad pública sino también en la seguridad social, ya que esta última incluye una mayor amplitud y dimensiones para solventar necesidades sociales, que deberán ser atendidas a través de la diversidad de dependencias gubernamentales.

En cuanto a «organización», el Derecho público según HARLOW considera que «predomina como una función administrativa de control del poder público»,⁶⁷ ante esta observación, primeramente, es necesario discernir que dicha función, deberá centrarse en establecer de manera amplia y detallada las competencias del Estado y de la Administración pública,⁶⁸ más que controlar el poder público, ya que, si están bien establecidas las competencias, por añadidura la autoridad estará controlada.

Existe una visión común referente a que el Derecho público tiene como objetivo controlar el poder arbitrario o los abusos del poder del Estado, pero se reconoce que existen instancias y mecanismos institucionales de control (tribunales federales, tribunales contencioso administrativo, fiscalías y observatorios, defensor del pueblo, entre otros.) que son responsables de observar el quehacer público y/o realizar auditorías que supervisen el ejercicio de los recursos y de las acciones de la Administración pública.

⁶⁶ HAURIUO, M. op. cit., p.1.

⁶⁷ HARLOW, C. op. cit., p. 191.

⁶⁸ Cfr. RIVERO señala que «el reparto de las competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas se realiza a menudo empleando la técnica de atribuir al primero el dictado de las «bases» y a las segundas su desarrollo. Ambos tienen en común su carácter de leyes básicas, regulando el «mínimo común denominador» de sus respectivas materias, en todo el territorio del Estado». RIVERO ORTEGA, R. *Derecho administrativo económico*. Madrid. Marcial Pons, 4a. ed. 2007. p. 59.

Por ello, el Derecho administrativo junto con el Derecho público contribuye a organizar y delimitar funciones, y ayuda a prevenir la duplicación de acciones para clarificar explícitamente las competencias, dentro de las constituciones de los estados,⁶⁹ o en su caso, en los estatutos de las Comunidades Autónomas y Municipios, así como también, en las normas y en los reglamentos internos de la Administración pública.

La supervisión hacia el sector público puede efectuarse de dos formas principalmente, una a nivel de jerarquía que abarca la parte orgánica de lo general a lo particular: «nivel vertical» nacional (estatal), estatal (autonómico), y/o municipal (local); y otra de manera «horizontal» a través de las secretarías (ministerios) y dependencias. La supervisión observa y legitima el ejercicio público, garantiza nuevos esquemas para la transferencia de las tomas de decisiones, institucionalizando a los órganos internos en la aplicación de las normas y políticas para el desarrollo.

Las competencias del Estado por lo tanto, deben de entenderse como las restricciones normativas necesarias hacia la Autoridad pública, y el reparto sano de los poderes públicos.⁷⁰ En las competencias se incluye la obligación de «planificar, legislar, ejecutar y supervisar»⁷¹ de manera «mesurada»⁷² y racional las políticas públicas, ya que al tratarse de acciones que en la mayoría requieren de recursos públicos, los cuales son escasos, deben optar por generar una

⁶⁹ Cfr. En la *Constitución Española de 1978*, texto vigente publicada y reformada en el Boletín Oficial del Estado núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, la parte orgánica referente al gobierno y a la administración se ubica en los artículos del 97 al 107. Mientras que, en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente con última reforma publicada el 10-07-2015 la estructura y organización de los órganos de gobierno, se ubican en los artículos del 39 al 41.

⁷⁰ Cfr. El principio de ordenamientos puede catalogarse dentro del ámbito de competencias, ya que, si bien este principio garantiza de manera específica la autonomía entre diferentes entes, de igual forma puede establecerse la separación de poderes de manera vertical. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. op. cit., p. 317.

⁷¹ *Ibíd.*, pp. 349, 351 y 253.

⁷² GARCÍA DE ENTERRÍA liga el principio de la tasa de mensurabilidad con el principio del Estado de Derecho, en cuanto a que cada institución tiene el derecho de organizarse y de reconocer los derechos propios y ajenos, en este caso respetando sus derechos y libertades. *Ibíd.*, p.495.

visión economicista, para aprovechar al máximo de los recursos disponibles.

GARCÍA DE ENTERRÍA identifica que el Derecho administrativo responde como «una técnica contra el abuso del gobierno absolutista»,⁷³ esta visión puntual puede considerarse como un referente histórico, sin embargo, aunque no se experimente un gobierno con régimen totalitario o absolutista, sino un régimen democrático, la Administración pública a través de sus servidores públicos pueden cometer irregularidades propias de gobiernos absolutistas.

En este orden de ideas, el Derecho administrativo más que una técnica de supervisión se convierte en una técnica de obligación u exhortación que crea mecanismos institucionales para transparentar y hacer rendir cuentas, controlando el cumplimiento de las funciones que le fueron atribuidas a la Administración pública.

Es importante resaltar que, aunque se tengan delimitadas las competencias y se cuente con diversos mecanismos para contrarrestar los abusos del poder o las malas prácticas de la corrupción, todavía siguen existiendo, aunque se cuente con regímenes democráticos donde la participación social y la contribución de algunas instancias estatales supervisan el «sostenimiento del equilibrio global del sistema».⁷⁴ Por lo tanto, puede decirse que ningún régimen político está exento de las malas prácticas de sus administradores, preocupación latente, la cual puede observarse a través de diferentes medios de comunicación al dar a conocer principalmente casos de corrupción y negligencias públicas.

Además de esto, es posible observar que, ante una mala interpretación o abuso del término de la discrecionalidad, el abuso del poder puede acrecentar algunas prácticas negativas, por eso es necesario restablecer la razón de Estado, para regularizar mejor las actividades administrativas y las decisiones públicas, cerrándole las puertas a las tomas de decisiones que salen de la discrecionalidad, que no están prohibidas por la ley, pero tampoco permitidas, las cuales pueden vulnerar el interés general.

Con relación al punto anterior, el Estado a través de sus instituciones y gobiernos debe actuar siempre dentro del marco de la legalidad, ejecutar políticas públicas «justificadas, legitimadas por la

⁷³ *Ibidem*, p.476.

⁷⁴ *Ibidem*, p.357.

voluntad y concretadas en una ley previa»,⁷⁵ así como también, aplicar políticas públicas e instrumentos jurídicos (reglamentos y actos)⁷⁶ para facilitar la práctica administrativa, y en caso de no existir norma alguna que lo habilite, deberá identificar los mecanismos o técnicas gubernamentales y democráticas, que den soporte a sus decisiones de manera justificada.

Siguiendo el concepto de Derecho administrativo, GARCÍA DE ENTERRÍA identifica como destinatario, que el «Derecho administrativo, es el derecho propio y específico de las administraciones públicas en cuanto personas»,⁷⁷ indicando que su importancia radica primeramente en comprender que es un Derecho estatutario, y segundo, que es lo que regula a los sujetos de Derecho, los cuales se ubican, dentro de una «relación jurídica-administrativa donde alguno de ellos tiene el carácter de Administración pública».⁷⁸

Por lo tanto, es necesario aclarar que no toda persona de Derecho es una persona jurídica, aunque exista una relación contractual con el Estado o por conducto de alguno de sus órganos,⁷⁹ pero no por ello, deba considerarse como personas jurídicas, a menos que la relación contractual que se pretenda y se realice, conlleve un objetivo contractual con fines públicos. Una persona jurídica es aquella que tiene la capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones jurídicas⁸⁰

⁷⁵ *Ibidem*, p.477.

⁷⁶ *Ibidem*, pp.211-212.

⁷⁷ *Ibidem*, p.64.

⁷⁸ *Ibidem*, p.66.

⁷⁹ La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público define a «los organismos públicos como aquellos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, bien directamente, bien a través de otro organismo público, cuyas características justifican su organización en régimen de descentralización funcional o de independencia, y que son creados para la realización de actividades administrativas, sean de fomento, prestación, gestión de servicios públicos o producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, así como actividades de contenido económico reservadas a las Administraciones Públicas. Tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y les corresponden las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines salvo la potestad expropiatoria». JEFATURA DEL ESTADO. *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*. BOE, núm. 236, de 2 de octubre de 2015. p. 10.

⁸⁰ Cfr. En el Código Civil español, en su capítulo II de las personas jurídicas, en su artículo 35.1 y 35.2, establece que son personas jurídicas 1) Las corporaciones,

sustentadas por una norma. El Derecho administrativo considera aquellas relaciones que son jurídicas-administrativas y obligadas dentro del carácter público en sus diferentes denominaciones que la distinguen del Derecho común del que poseen los particulares.

VILLAR Y VILLAR concluyen con la definición de que el Derecho administrativo es considerado como «el ordenamiento propio, peculiar y autónomo de las personas administrativas de su organización y actividad»,⁸¹ como puede observarse, ya no solo son jurídicas como se mencionó anteriormente, sino administrativas. Por lo tanto, se amplía el catalogar a las personas que realizan contratos públicos por el tipo de relaciones, ya no solo internas sino externas, las cuales se desarrollan como parte miembros o funcionarios en cada entidad pública que lo permite.

Para el Derecho administrativo, la Administración pública es una persona jurídica, un ente de interés público, que está reconocido por la ley en su carácter de organización institucional. La Administración pública se encuentra totalmente organizada y los funcionarios son simples agentes de la organización.

PAREJO considera que «la Administración pública no es representante de la comunidad, sino una organización puesta a su servicio»,⁸² la cual debe proteger y servir a la sociedad, visión que comparte de manera clara DESDENTADO al considerar que la administración debe responder a las «perturbaciones graves que atentan contra la tranquilidad, contra el orden público y la seguridad, o frente a los problemas de salubridad»,⁸³ entre otros, por lo tanto, la

asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley. Su personalidad empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas. Y 2) las asociaciones de interés particular sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley conceda personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados.

⁸¹ VILLAR PALASI, J y VILLAR EZCURRA, J. *Principios de Derecho administrativo I*. Servicio de publicaciones Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid. 1999. p. 28.

⁸² PAREJO ALFONSO, L. *Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*. Iustel. 2008. p. 55.

⁸³ DESDENTADO DAROCA, E. *La Crisis de identidad del Derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes*. Tirant lo Blanch, Valencia. 1999. p. 39.

administración debe tener la capacidad siempre de responder a las necesidades de su población.

1.3.1. Retos del Derecho administrativo

En diferentes momentos la Administración pública atraviesa por momentos de «crisis de eficacia y legitimidad»⁸⁴ ya sea por su falta de capacidad financiera o por su falta de eficacia de sus acciones, lo que la obliga a replantearse y considerar modelos administrativos públicos que se desarrollan en otros países o que forman parte del sector privado para mejorar la gestión gubernamental. En otros casos, a través de contratos públicos se externalizan o subrogan los servicios públicos, subsanando rápidamente la incapacidad del recurso humano y financiero de las administraciones públicas.

Para la Administración pública el Derecho administrativo es un equilibrio entre los privilegios de la Administración y las garantías para el Administrado. La figura de lo contencioso administrativo garantiza en cierto modo que la atención que desarrolla la administración ya sea directa o indirecta, sea adecuada y no vulnere o ponga en riesgo los intereses individuales y colectivos por la magnitud de las necesidades públicas, por lo tanto, este derecho especial forma parte del control de la actuación administrativa.

DOLORES considera como una «técnica jurídica la institución de lo contencioso-administrativo»,⁸⁵ ya que este procedimiento público habilita a tribunales especializados para resolver las controversias que se susciten entre la administración y particulares, haciendo factible que de este modo el control del poder que ostenta el Estado y sus instituciones sea observado.

La técnica de lo contencioso administrativo que desarrollan algunos tribunales de carácter propio del Derecho administrativo, en ocasiones se ha cuestionado la «imparcialidad» en las resoluciones, ya que al depender del Estado (poder judicial)⁸⁶ se percibe que los

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 72.

⁸⁵ DOLORES MOSCOTE, J. «Escritos de Dolores Moscote José» *Revista Lotería*. No. 278-279. abril-mayo, 1979. Digitalizado por la Asamblea Nacional, 2008. Instituto Nacional de Panamá, 1929. p. 13.

⁸⁶ Cfr. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 en el artículo 103 se establece que a través de los Tribunales de la Federación resolverán toda

tribunales son juez y parte afectando la credibilidad e imparcialidad de sus decisiones, por ser parte del sistema del Estado, pero es mediante el apego y el seguimiento de la norma lo que «garantiza en lo esencial los derechos de los particulares».⁸⁷

Otra crítica que se le asocia a la Administración pública es la «justificación» en las decisiones aplicadas. Los servicios que proporciona la Administración pública están justificados a nivel objetivo, pero a un nivel específico las tomas de decisiones que se ejecutan, podrían tal vez no ser las más adecuadas.

Por lo tanto, si existiese un mal diseño en la planificación y en la gestión, ya sea en el objetivo que se persigue, o en la forma de desarrollar las acciones, se podría correr el riesgo de que no solo el problema no se solucione, sino que incrementa, aunado a la cantidad de recursos que se erogan. Por lo tanto, debe existir consideraciones justificadas en el análisis de costo-beneficio para la correcta asignación y/o decisión que se emite.

En cuanto al rol que desempeñan los jueces en los tribunales, BILCHITZ observa que los jueces, tienen como función revisar el cumplimiento de la norma y la correcta exigibilidad, pero se ha llegado a considerar que sean ellos, los que «determinen la distribución general de los recursos, independientemente del tipo de derecho implicado»,⁸⁸ o en su caso, que definan la exigibilidad de los derechos, sin conocer el grado de «escasez condicionante»⁸⁹ de los recursos disponibles con los que el Estado cuenta.

controversia cuando la autoridad viole los derechos humanos, vulnere o restrinja la soberanía e invada las competencias entre entidades. En cuanto a la Constitución Española en su artículo 106 se establece que los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como la obligación de indemnización siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

⁸⁷ DOLORES MOSCOTE, J. op. cit., p. 17.

⁸⁸ BILCHITZ, D. *Pobreza y derechos fundamentales: la justificación y efectivización de los derechos socioeconómicos*. Marcial Pons. Madrid. 2017. p. 193.

⁸⁹ La escasez condicionante, se manifiesta cuando los recursos no son suficientes para toda población y por lo tanto, se debe priorizar por medio del principio de la equidad la asignación de los bienes y servicios, adaptándose al cambio de comportamiento de la sociedad para permitir que, como individuos morales, debemos considerar de manera temporal decisiones equitativas para el beneficio de los más desprotegidos, la dotación de la redistribución de recursos deberá compensarse con un compromiso para que a un tiempo posterior se distribuya de

Por lo anteriormente expresado, es necesario que exista una estrecha relación entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para que entre ellos sumen esfuerzos y se coordinen en la distribución o redistribución correcta de la asignación de los recursos para fortalecer la garantía de los derechos, poniendo siempre atención de que las decisiones que se toman no invadan el principio del Estado de Derecho en la búsqueda de la igualdad, la equidad ante la ley y la separación de poderes.

Para poder subsanar las dos críticas antes mencionadas sobre la justificación de las tomas de decisiones, es necesario que los funcionarios tengan siempre presente, cuáles son las competencias de la entidad donde desempeñan sus actividades, como también de las funciones que ostentan sus cargos públicos. No obstante, la legislación de cada Estado señala cuales son los delitos por los cuales los funcionarios de la administración pueden ser cesados o remitidos a juicios por sus actos cometidos de ser necesario.

Por lo tanto, para garantizar un verdadero compromiso, se requiere que todo ciudadano, así como todo servidor público conozca sus derechos y obligaciones que contempla la ley para una correcta ejecución y observancia de las acciones públicas. La ley incluye principios y propósitos claros que, al ser conocida y materializada mediante acciones coherentes y responsables, puede considerarse que se lograrán mayores beneficios sociales.

HARLOW considera que, dentro de los principios del Estado de Derecho en un sistema clásico de Derecho administrativo, se requiere que el gobierno cuente con «procedimientos adecuados y provea equitativamente el acceso a la justicia»,⁹⁰ así como estar dispuestos a «someterse a la ley y a los tribunales de justicia».⁹¹

A modo de ejemplo, que es importante señalar, es que en México como en muchos países han existido restricciones que se están subsanando. En el artículo 13 constitucional del título primero, capítulo I de los Derechos humanos y sus garantías, se menciona explícitamente

manera igualitaria, ya que el apoyo recibido es para igualar las condiciones del grupo específico al que se destinan las mayores oportunidades.

⁹⁰ HARLOW, C. op. cit., p. 195.

⁹¹ ESTEVE PARDO, J. *Lecciones De Derecho administrativo*, Marcial Pons. Madrid; Barcelona; Buenos Aires. 2011. p. 45

que «ninguna persona o corporación puede tener fuero».⁹² Pero en contrapartida, en el artículo 108 del título cuarto de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado, se menciona que «el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común».⁹³

Como puede apreciarse, el artículo 108 incumple el principio de igualdad ante la ley, sin embargo, debe señalarse que esta restricción está actualmente buscando ser eliminada, ya que el día 28 de marzo de 2019 se aprobó en el Senado de la República la eliminación del fuero constitucional con 111 votos a favor y uno en contra, que permite juzgar al presidente y a legisladores por corrupción, delincuencia organizada y otros delitos; pero ahora corresponde esperar a que la cámara de Diputados haga lo conducente para que se reforme dicho artículo.

Retomando las palabras de Harlow, el eliminar la figura del fuero, en México determinará en gran medida la forma del quehacer público evitando se realicen prácticas que ponen en riesgo la salud y la seguridad del país. Pero además de ello, contar con procedimientos, se garantizará de manera metódica los servicios, la asignación correcta de los recursos en cuanto a números de beneficiarios o extensión territorial, u otros aspectos internos que son necesarios dentro de una organización para facilitar el rumbo a seguir que se espera.

El tener capacidad de escuchar y existir los medios de acceso a la justicia, será la sociedad la que reconozca, premie o castigue la gestión de los gobernantes. En caso de descuidos, negligencias o abusos del poder, los servidores públicos y las instituciones deberán responder y resarcir los daños y perjuicios causados de manera pronta y expedita a los particulares.

De modo paralelo, el Poder judicial y el Fiscal podrán ser mediadores y auxiliares en cuanto a la defensa de los intereses de particulares ante el Poder Ejecutivo, ya sea por justicia directa o indirecta (alternativa en cuanto a los diferentes mecanismos de solución de controversias) aplicando la ley haciéndola efectiva y empoderando al ciudadano; y, por lo tanto, cumpliendo dos importantes

⁹² SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el D.O.F. el 5 de febrero de 1917. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 26-03-2019. Leyes y Reglamentos Federales. 2019. p. 15.

⁹³ *Ibidem*, p. 114.

características del Estado de Derecho que son la igualdad ante la ley y la separación de poderes.

RIVERO sugiere que deben existir y ser necesarias unas «series de garantías para controlar los abusos del poder» de los servidores públicos del Estado, garantías que pueden traducirse en una supervisión y/o evaluación⁹⁴ de la gestión pública, ya sea por instituciones internas como pueden ser las contralorías,⁹⁵ o externas por observatorios, organizaciones civiles, entre otras. En este sentido, los resultados obtenidos por la supervisión y aplicación de la evaluación deberán permear en las futuras decisiones y acciones que se planteen la Administración pública.

Generalmente los estados contemplan el tema de la planificación, la supervisión y/o la evaluación en sus políticas antes y después de ser aplicadas. Cada órgano de la administración pone a discusión las estrategias, programas y proyectos ante expertos en los temas para emitir algunas recomendaciones de ser necesario. En México se cuenta con comités de planeación a nivel nacional, estatal y municipal, que tienen por objeto autorizar las acciones en tiempo y forma, asegurando de alguna medida que las acciones planificadas y programadas tengan los resultados esperados.

RUIZ DE APODACA observa en sus dos investigaciones a nivel de planificación sectorial (energético y de residuos) vinculados a la evaluación ambiental estratégica, que la planificación «está condicionada a la idoneidad de las infraestructuras de largos períodos que incluyen desde la identificación de necesidades hasta su funcionamiento»,⁹⁶ como puede observarse, la planificación que hace referencia, corresponde a la fase de formulación de las políticas

⁹⁴ RIVERO ORTEGA, R. *Derecho administrativo económico*. 6ta. ed. Marcial Pons. Madrid. 2013. p.17.

⁹⁵ El término de Contralorías internas se refiere a las dependencias de la Administración pública que tiene por objetivo vigilar el buen ejercicio de la función pública y la fiscalización de recursos de las dependencias, en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se considera a la Secretaría de la Función Pública fracción VIII, realizar «auditorías, revisiones y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración pública Federal, con el objeto de examinar, fiscalizar y promover la eficiencia y legalidad en su gestión y encargo». *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Texto Vigente con última reforma publicada DOF 15-06-2018.

⁹⁶ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. *La Planificación Energética...* Op. cit., p. 5.

públicas centrada en el diagnóstico, como sinónimo de la evaluación de diseño para la creación del Plan, más que en la aplicación del Plan como documento ya elaborado para una posterior evaluación de desempeño.

Respecto a la evaluación de desempeño, la Administración pública no puede darse el lujo en todo momento de planear, supervisar y evaluar su desempeño a detalle, de todas sus acciones operativas que realiza día tras día para dar cumplimiento con los objetivos propuestos en sus programas operativos anuales, pero es importante que el Derecho administrativo prevea junto con la planificación el cumplimiento de la normatividad existente para garantizar la atención a los servicios, y además promover que se realice de manera constante un seguimiento a las acciones como parte del enfoque denominado control anticipado.

Además de ello, RUIZ DE APODACA observó en su segunda investigación que, en la planificación sectorial a nivel nacional en España (por la Ley residuos) se realizaba «a la vista de los planes autonómicos (como la suma de diecisiete planes autonómicos)», pero en la actual legislación (LRSC 22/2011) se da un rumbo contrario en hacer que el Plan «pueda coordinar a los planes autonómicos que deberán ajustarse a la estrategia general de la política».⁹⁷ Esta situación sucede con la planificación nacional de México desde su origen, los planes y programas sectoriales, regionales, especiales se derivan del Plan Nacional de Desarrollo quien es el que coordina las políticas públicas que deberán desarrollarse durante el sexenio. Esta situación es similar con las legislaciones de las 32 entidades de la República Mexicana y de sus municipios, respetando las competencias y autonomías en el ajuste a la legislación nacional correspondiente para fortalecer y garantizar los derechos y las libertades.

Debemos reconocer que el Derecho administrativo no es solo el Derecho de la autoridad pública y del poder de control, sino también el Derecho de la garantía.⁹⁸ Como garantía puede entenderse la certeza legal que poseen los sujetos en las relaciones públicas para no transgredir derechos ni competencias. Al cumplirse la garantía el

⁹⁷ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. «La planificación en materia de residuos y su sometimiento al nuevo procedimiento de evaluación ambiental estratégica». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Núm. 31. mayo-agosto. 2015. p. 3.

⁹⁸ FERNANDO PABLO, M. «Fundamentos Históricos-Constitucionales» en FERNANDO PABLO, M; GONZÁLEZ BUSTOS, M; GONZÁLEZ IGLESIAS, M; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. *Fundamentos de Derecho administrativo*. Cuadernos de Derecho administrativo I. 3ra ed. Ratio Legis. Salamanca. 2014. p. 36.

Derecho posibilita al desarrollo reduciendo las desigualdades. Por lo tanto, las restricciones normativas que puedan generarse serán el soporte adecuado para el mantenimiento del orden público.

Debido a la dinámica social, no solo las restricciones normativas requieren de la constante actualización, por lo tanto, es necesario que los Poderes públicos estén siempre coordinados con la Sociedad, para que la información que cada uno percibe de la realidad sea complementaria para considerarla en las reformas de ley y en las directrices. Y no dejar la tarea a los jueces en «discernir la asignación eficiente de los recursos» fortaleciendo de manera indirecta a la formación del Derecho administrativo vía jurisprudencia, o bajo el instrumento administrativo de lo contencioso administrativo.⁹⁹

Tanto para las normas como para las políticas, es probable que el objetivo que se persiguen como sinónimo de «el qué» y «el para qué», pueda estar correctamente definido, pero en cambio, el medio como sinónimo de «el cómo», para desarrollar la acción, puede no estar completamente planificado. Por lo tanto, es importante distinguir cuales políticas públicas cuentan con estrategias y acciones para ser desarrolladas, sin embargo, en términos generales no se procedimentan como lo hace el Derecho (administrativo procesal) y la gestión administrativa (con manuales operativos y procedimentales).

Para los gobiernos de los estados, el no contar con modelos de referencia para ser utilizados como un bagaje de información y como herramientas disponibles, los pone en desventaja quedando al margen de la experimentación y la abierta discrecionalidad en cada cambio y período administrativo, lo que dificulta cumplir con la continuidad, normatividad existente y las políticas de largo plazo.

El Derecho administrativo, contribuye a establecer competencias y limitaciones, facilitando el vínculo entre la ejecución de las políticas con el cumplimiento de los estatutos y las legislaciones especiales. No obstante, FERNANDO, identifica al Derecho administrativo que desarrolla la Administración pública como proveedor de medios y bienes, los cuales deben de garantizarse a través de un «Derecho de los servicios públicos»,¹⁰⁰ este Derecho debe ser competente para

⁹⁹ Cfr. RIVERO considera que «es en el contencioso-administrativo donde afloran los intereses políticos, sociales y económicos que se ventilan en la interpretación y aplicación de normas jurídico-administrativas». RIVERO ORTEGA, R. Derecho...4a. ed. op. cit., p. 18.

¹⁰⁰ FERNANDO PABLO, M. «Fundamentos...», op. cit., p. 31.

determinar de entre todos los medios posibles, los medios disponibles y valorar correctamente las necesidades sociales para dar cumplimiento a la tutela material y efectiva de los derechos en la gestión pública.

Discusiones a nivel global sobre buen gobierno plantean que, para lograr mejores resultados se requiere aplicar diferentes modelos administrativos que ya han sido probado en otros países y que han dado resultados positivos, entre ellos aparece la Nueva Gestión Pública (NGP), cuyos recursos provienen del sector privado. Pero esta situación solo será válida, si el Derecho administrativo de los Estados, abre la posibilidad de su incorporación.

Además de lo anterior, la participación de instituciones externas no gubernamentales puede ser complementaria para orientar y facilitar a través de la cooperación institucional, una supervisión de la gestión de gobierno y para detectar cuando sea necesario los cambios externos que puedan comprometer la estabilidad del Estado. Por ello, se requiere valorar nuevas posibilidades de relaciones entre instituciones externas al Estado e institucionales ya sea nacionales o internacionales, sin que se invadan las competencias, el principio de la no intervención y autodeterminación, u otras normas establecidas en el Derecho público.

Desde una visión institucional externa y objetiva, se puede determinar mejoras y cambios efectivos en las administraciones públicas, que desde una visión interna. Sin embargo, la visión externa no garantiza el cambio positivo si la institución no está dispuesta a un verdadero replanteamiento en todos los niveles organizativos.

De manera interna, la organización evalúa tanto los principios rectores, la política y la capacidad de cambio para generar propuestas que puedan beneficiar a su estructura y organización. Las propuestas pueden ser difíciles de implementar por varias razones, tales como la cantidad de mejoras y el trabajo arduo que pueda llevarlos a desarrollar, o máxime si la necesidad de cambio se ubica en un «terreno hostil» donde los intereses de algunos gobernantes estuvieran plagados de ideologías políticas que dificultará aún más llevarlas a cabo en mayores niveles organizacionales.¹⁰¹

Los organismos gubernamentales que cuentan con oficinas de supervisión (auditoría) pueden controlar su ejercicio de manera constante que, si se hiciese desde fuera por otra institución, ya que, a diferente nivel su dominio quedaría fuera de la estructura del poder

¹⁰¹ HARLOW, CAROL. op. cit., p. 209.

central, sin embargo, las prácticas que se desarrollan dentro de la organización pueden alterar o viciar el control de la supervisión. Por lo tanto, las recomendaciones para implementar pueden variar si se realiza de manera externa o interna.

I.4. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Es necesario incluir dentro del análisis la parte económica que se desarrolla en la vida de los estados, gobiernos y administraciones públicas, ya que no solo las instituciones y/o organizaciones sociales públicas intervienen en fortalecer los derechos y las prestaciones sociales. Por ello, la Ciencia política, el Derecho y la Economía en una relación compartida han podido generar vínculos entre el sector público y privado.

STOBER señala una delimitación clara en la ciencia en cuanto a Derecho administrativo y Derecho administrativo económico, en la primera se centra en la «ocupación de los aspectos exclusivamente políticos», mientras que en la segunda, del «análisis científico y económico del funcionamiento de la Administración económica»,¹⁰² esta delimitación contribuye de manera directa para entender la dinámica de la política y de la economía y para establecer las directrices para las administraciones públicas.

En este sentido, el autor considera el siguiente concepto del Derecho administrativo económico:

«Suma de normas y medidas que regulan las distintas instituciones y la actividad de los órganos administrativos y autoridades administrativas en sus formas de actividad de seguridad, planeamiento, vigilancia, dirección y fomento de la economía y las relaciones entre los sujetos que actúan en la vida económica y la Administración pública».¹⁰³

¹⁰² STOBER, R. *Derecho administrativo económico*. Colección estudios. Instituto Nacional de Administración pública. Serie administración general. Madrid. 1992. p. 48.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 44.

Es interesante observar primeramente que el concepto es amplio y segundo que hay una diferencia entre normas y medidas, en las cuales, las primeras no forman parte de las segundas, como contraste que puede experimentar el elemento de intervención al que se refieren otros autores, pero en estricto sentido, esta distinción entre norma y medida no limita a las funciones públicas sino al contrario, hace inclusiva a mayores posibilidades de intervención para ser consideradas dentro del Derecho administrativo. Además de lo anterior, en cuanto a formas de actividad, el autor centra las obligaciones de control y de acción prospectiva.

Aunque a veces no se quiera reconocer por parte de los operadores económicos, la intervención del Estado en la economía es necesaria y fundamental, pues es el Estado el que da sustento legal al sector privado a nivel nacional e internacional, aunado a una diversidad de beneficios de fomento y promoción que puedan experimentar por parte del Estado. Además de lo anterior, el Estado intenta intervenir en justa medida para que en el sector económico se adopte la visión de una «economía social de mercado»¹⁰⁴ que garantice la justicia social. Por ello, RIVERO considera que «la regulación es la manifestación más significativa de intervencionismo» que el Estado realiza aportando beneficios tanto al sector privado sin descuidar los intereses públicos.¹⁰⁵

La visión neoliberal como corriente económica y política busca limitar la intervención del Estado en la economía, sin embargo, al utilizar el término «limitar», no imposibilita de que la intervención sea oportuna y en «justa medida», como es reconocida por la visión económica que comparte el tema de las fallas del mercado.

Se entiende por falla del mercado a la inestabilidad que se presenta en la economía, cuando existe ausencia de legislación, desigualdad en la distribución del ingreso, crisis económicas que afectan a sectores económicos, entre otras.

En este sentido, el Estado debe regular la economía para generar un mejor equilibrio. RUIZ DE APODACA considera en su análisis sobre la planificación sectorial energética que «el Estado debe velar por la seguridad y continuidad mínima, como parte de las actividades de

¹⁰⁴ Cfr. La Economía Social de Mercado se caracteriza por la intervención del Estado en el desarrollo económico en justa medida tomando en consideración el aspecto social. *Ibidem*, p. 51-52.

¹⁰⁵ RIVERO ORTEGA, R. *Derecho...* 4a. ed... op. cit., p. 19.

interés general»,¹⁰⁶ por lo que la intervención que realice el Estado por medio de la planificación «considera que puede y debe hacerse compatible con el mercado y la libertad».¹⁰⁷

Además de lo anterior, la visión neoliberal estima que deben ser las instituciones económicas internacionales las que contribuyan a facilitar y «controlar las relaciones de competencia»¹⁰⁸ entre los operadores económicos para garantizar los derechos económicos y sociales. El efecto de la globalización, por lo tanto, trae consigo «obligar a desarrollar sistemas de control supranacional para prevenir riesgos y mantener la confianza de los ciudadanos e inversores para el buen funcionamiento del sistema».¹⁰⁹

Por ello, en la relación entre los poderes propios del Estado y del Mercado, no solo con los actos administrativos se puede llegar a un buen entendimiento de cooperación, ya que se requiere de actos políticos formales e informales para mediar intereses y negociar beneficios mutuos.¹¹⁰

El Derecho administrativo como Derecho especial, se vale del área económica para encontrar un equilibrio entre la libertad (Derecho de propiedad) y la protección del interés general, regulando parte de la actividad productiva. En menor escala, STOBER considera que los municipios desarrollan la «función económico-administrativa», la cual se centra en tres vertientes: «infraestructura, fomento y planeamiento»;¹¹¹ e interactúa con el sector privado como «consumidora cubriendo su necesidad en medios materiales y como empresaria privada, puesto que produce o presta servicios para la obtención de ganancias».¹¹²

Por lo tanto, las diversas formas de intervención administrativa corresponden mayormente a diferentes formas de interacción entre intereses públicos y privados que sobrepasan la idea de un Estado prestacional y de gestión procedimental. Ahora bien, desde la visión del

¹⁰⁶ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. «La Planificación Energética...op. cit., p. 7.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 11.

¹⁰⁸ STOBER, R. op. cit., p. 52

¹⁰⁹ RIVERO ORTEGA, R. Derecho... 4a. ed... op. cit., p. 39.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 17.

¹¹¹ STOBER, R. op. cit., p. 98.

¹¹² *Ibidem*, p. 166-167.

Derecho administrativo económico, STOPER considera el término de planeamiento que difiere en matiz del término de planificación.¹¹³

En cuanto a planeamiento considera lo siguiente:

«El planeamiento económico se puede caracterizar como la preparación sistemática y elaborada, fruto de la coordinación, por la que se determinan los fines o directrices de tipo político-económico en interés público, con las cuales se hagan posibles las actuaciones del poder público y la libertad de los agentes privados en la economía, bajo una consideración conjunta de los diferentes factores de tipo objetivo, espacial, temporal y financiero».¹¹⁴

Si analizamos el concepto con mayor detalle, al considerar el elemento «sistemático», implica la existencia de un conjunto de elementos que se relacionan de manera formal, en la cual, los agentes de cambio (públicos y privados) negocian parte de sus intereses para maximizar su utilidad. En este sentido, el Poder público «dirige y actúa» con leyes, reglamentos, actos administrativos y políticas públicas parte del proceso económico en relación con el sector privado.¹¹⁵

Entre los actos administrativos¹¹⁶ se encuentran las «resoluciones que pueden dirigirse frente a los Estados miembros, empresarios y particulares y son inmediatamente vinculantes para sus destinatarios»,¹¹⁷ así como autorizaciones específicas como derecho de uso de suelo (comercial, residencial y/o mixto), autorización de trámites

¹¹³ La diferencia entre planeamiento y planificación puede observarse en que el primero se refiere al establecimiento de acciones coordinadas de tomas de decisiones, que pueden dar origen a un programa, mientras que el segundo se refiere al proceso de análisis de acciones coordinadas previas y de futuro, para poder establecer un planeamiento para la correcta toma de decisiones. Al considerar el elemento de la planificación como común denominador incluye un proceso de mayor alcance.

¹¹⁴ STOPER, R. op. cit., p. 181.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 196.

¹¹⁶ Cfr. El autor considera que para ser acto administrativo se debe «comprobar si la medida administrativa altera o cambia la posición jurídica». Lo actos administrativos se distinguen en «imperativos, constitutivos y declarativos». Que se materializan «licencias para realizar alguna actividad económica, anulación y extinción y revocación». *Ibidem*, p. 230.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 74.

de derechos y obligaciones, fomento al desarrollo en las diferentes actividades productivas e industriales, entre otras, asegurando el orden del mercado.

Además de lo anterior, las medidas administrativas municipales corresponden a actividades específicas de «infraestructura» para disponer de los medios adecuados para el desarrollo de la actividad económica, de «planeamiento» para establecer estrategias para cada contexto donde se desarrolla la actividad productiva, y de «fomento económico» para potencializar las capacidades locales.¹¹⁸

I.5. SOCIEDAD

Es necesario e importante definir el término de Sociedad para poder entender los procesos evolutivos y necesidades que experimentan los miembros que forman parte de ella y de esta forma, facilitar el mejorar su realidad bajo la visión de «buena sociedad» como pilar del Estado de Derecho.

El concepto de Sociedad visto por algunos autores puede distinguirse de diferentes formas, existen aquéllos que la ubican como un ente, mientras que otros hacen referencia a un producto o resultado.

En la primera distinción, se considera que la sociedad es «un sistema formal», «un modo natural de existencia», una «asociación más o menos autosuficiente», una «empresa cooperativa», un «agrupamiento social más amplio de base territorial» y por último un «contrato».

Cada una de ellas asocia a un contexto, por ejemplo, dentro de la primera definición TOULMIN, retoma las ideas de Newton referente a la cosmovisión moderna durante el período de 1660 a 1720 donde se integran las ideas del «orden natural» correspondientes a la materia, las causas y los fenómenos naturales, hacia el «orden social» correspondiente a la mente, razón y humanidad. A pesar de que han pasado siglos, la afirmación de que la sociedad es un «sistema formal de distintos agentes e instituciones»¹¹⁹ sigue siendo válida, ya que, si un sistema se refiere a un conjunto de elementos que se interrelacionan

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 261.

¹¹⁹ TOULMIN, S. *Cosmópolis, el trasfondo de la modernidad*. Barcelona. *Cosmopolis: The Hidden Agenda of Modernity*. 2001. p. 156.

formando un todo, los agentes e instituciones, serían el Gobierno, el Estado, los grupos sociales, las instituciones públicas y privadas, entre otras, mientras que con el orden natural sería las condiciones en las que se desenvuelve el sistema, en este caso serían las normas.

BAKUNIN argumenta el tema de las «libertades individuales y libertades colectivas», distinguidas por diversas corrientes que consideran que «nuestras creencias y realidades son producto de la razón y del instinto»,¹²⁰ de un ser individual que busca mayores libertades por encima de los demás; y sociales donde una parte de nuestras libertades es abandonada para asegurar el resto, en el establecimiento de un contrato llamado sociedad, por lo tanto, esta combinación voluntaria e indirecta es el modo de existencia de la sociedad, independientemente del tipo de contrato establecido.

NOZICK contrasta la idea de que, aunque los miembros de una sociedad tienen intereses individuales, les es mejor asociarse de manera sinérgica para prevenir un posible conflicto de intereses, que en este caso provienen de la individualidad como lo consideró BAKUNIN.

En cuanto al principio de justicia social visto por RAWLS y retomado por NOZICK, este principio proporciona un modo para asignar derechos y obligaciones, así como la distribución de beneficios y cargas.¹²¹ La distinción observada por RAWLS entre la igualdad de oportunidades y justicia puramente procesal, estima que si bien los miembros de la sociedad deben cooperar, debe de existir una estructura básica que fundamente la justicia. Por lo tanto, la estructura puede sustentarse en «instituciones imparciales» cuyos principios garanticen «resultados imparciales» con «procedimientos imparciales».¹²²

BOUZA-BREY asimila la idea de que la sociedad es el «agrupamiento social más amplio», sin embargo, en su modelo de política, define lo «político todo el ámbito social», por lo tanto, excluye las acciones individuales, y no sociales, aunque autores podrían indicar que todo es social. Sin embargo, bajo su premisa, logra incluir a

¹²⁰ BAKUNIN, M. *Federalismo, Socialismo y Antiteologismo*. Abatir, Biblioteca Virtual de Historia. Edición original: LÓPEZ, C. Y CORTÉS, O. Proyecto Espartaco. 1868. p. 271.

¹²¹ NOZICK, R. «Anarquía, Estado y utopía». Título original: *Anarchy, State and Utopia*. *Basic Books*. Núm. 74. Nueva York. 1974. p. 174.

¹²² RAWLS, J. *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica. México. Título original *A Theory of Justice*. México 1995. Edición en español, 2006. p. 89.

diversos grupos tales como las «etnias y grupos de presión»,¹²³ los cuales forman parte de la sociedad, pero en muchos de los casos, éstos no son escuchados al ser minorías y, por lo tanto, la sociedad no está completamente bien representada por los poderes del Estado.

La sociedad espera que el poder no sea solo visto desde la óptica política y coercitiva, sino que se logre distinguir como «poder de justicia por la vía de las normas de derecho» para que este sea imparcial; debido a que se debe respetar y garantizar los derechos para todos dentro de una sociedad, al considerar elementos estructurales y culturales que ya posee la sociedad y que se han establecido y sustentaron en las normas, las cuales regulan las conductas sociales.

Por último, SABINE señala de forma precisa que la «sociedad es un contrato»¹²⁴ y, por lo tanto, produce una certeza legal¹²⁵ para las partes que lo integran. La confianza o certeza legal queda de manifiesta de manera explícita y materializada en una constitución, en estatutos o en la instauración de instituciones que asumen obligaciones y derechos legítimos, legales y políticos.

En una segunda distinción vista como un «producto», las siguientes definiciones complementan a las antes mencionadas, por considerar a la sociedad como un «proceso general objetivado», un «producto de la acción recíproca» y una «serie de relaciones».

En la primera definición asumida por RAYMOND, con una visión economicista considera las ideas de Marx, de que la Sociedad es un «proceso objetivado y constitutivo con formaciones culturales, económicas y políticas internalizadas en voluntades individuales».¹²⁶ Estas voluntades individuales no son libres, sino que son determinadas por las formaciones y las presiones que las mismas relaciones complejas se establecen dentro de los procesos de producción social.

De forma parecida ELEJABEITIA revisa las aportaciones de Marx poniendo énfasis en la «dynamis» social, considera que la sociedad es el «producto de la acción recíproca de los hombres que organizan su

¹²³ BOUZA-BREY, L. «El Poder y los Sistemas Políticos» en CAMINAL BADIA, M. (coord.). *Manual de Ciencia Política*. Tecnos. Madrid. 1996. p. 16.

¹²⁴ SABINE, G. *Historia de la Teoría Política*, FCE, México. Traducción de Herrero, V. Edición en español, corregida y aumentada 2009. p. 467.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 459.

¹²⁶ RAYMOND, W. *Teoría cultural. Marxismo y literatura*, Península, Barcelona. 1980. pp. 64-65.

convivencia, su supervivencia y su reproducción»,¹²⁷ determinaciones que según Marx se deben a su nivel de desarrollo productivo, de organización social y política.

Por otro lado, dentro de la misma distinción como producto, MACPHERSON identifica la definición de sociedad cuyo interés son las «relaciones entre las personas», desde un punto de vista filosófico contrasta ideas entre la libertad y la propiedad de Locke, el derecho y obligación de Hobbes y, por último, el poder e individuo posesivo de Harrington.

MACPHERSON considera de Locke, que la sociedad humana consiste en una «serie de relaciones entre propietarios», que las hace mercantiles, donde el individuo tiene la libertad de asociarse, comercializar, ofrecer y demandar bienes y servicios. Mientras que, con Hobbes centra su visión entre «el poder de las relaciones mercantiles y la distinción de clases», que hace necesario generar políticamente estabilidad y garantizar las libertades como contrapeso ante los desequilibrios que puedan generarse, efecto del «carácter posesivo»¹²⁸ como lo considera HARRINGTON, que como sociedad está compuesta por individuos posesivos, transformando a la sociedad en un medio para poder apropiarse de las capacidades o propiedades de los demás, a causa de tener mayor libertad y derechos.

Considerando la visión de CRUZ, se puede decir que la Sociedad es el resultado de procesos sociales¹²⁹ y políticos¹³⁰, que la hace objeto de configuración activa. La Sociedad está integrada por agentes morales¹³¹ que actúan política y racionalmente como responsables y miembros de la comunidad. La Sociedad al ser política, integra y configura libertades¹³² con diferencias comunes y universales.

¹²⁷ ELEJABEITIA TAVERA, C. *Liberalismo, Marxismo y Feminismo. Historia, Ideas y Textos*. Anthropos. Edición: junio. 1987. p. 132.

¹²⁸ MACPHERSON CRAWFORD, B. *La Teoría Política del Individualismo Posesivo De Hobbes a Locke*. Colección Estructuras y Procesos. Serie Ciencias Sociales. Título original: *The Political Theory of Possessive Individualism*. Trola. Oxford University Press. 2005. p. 262.

¹²⁹ CRUZ PRADOS, A. *Ethos y polis. Bases para una reconstrucción de la filosofía política*. Ediciones Universidad de Navarra. EUNSA. 1999. p. 73.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 23.

¹³¹ *Ibidem*, p. 27.

¹³² *Ibidem*, p. 41.

Por último, contrastando las definiciones anteriores dentro de sus particularidades, se puede definir de manera general a la Sociedad como un Sistema de cooperación de voluntades de los agentes e instituciones que es instituida por un contrato, que habilita generar relaciones de intercambio entre sus miembros para beneficio mutuo.

I.6. ESTADO

Durante los años se ha llegado a generalizar y utilizar indistintamente el concepto de Estado y Gobierno. TORRES DEL MORAL considera que el Estado es «la organización institucional de una comunidad nacional con poder político soberano»,¹³³ como organización, se integra por un conjunto de órganos con autoridad donde recae el poder del gobierno, siendo este el que desarrolla con autoridad legítima las políticas públicas.

Con un mayor detalle, Kelsen citado por LINDAHL, identifica que el Estado es «una unidad colectiva y política, sujeta de la voluntad y a la acción»,¹³⁴ como unidad colectiva el Estado promulga leyes que son autorizadas por el Parlamento y aceptadas por la Sociedad, función que por añadidura legitima su estatus formal de Autoridad pública. Por lo tanto, de manera general, al considerar aspectos políticos y normativos, el Estado se convierte en sí mismo en un instrumento dinámico y de acción.

DYZENHAUS considera dos argumentos de importancia de Oakeshott referente a la propia legitimidad de las leyes que el Estado formula. El primero considera que la «ley es un artefacto producido por la autoridad con procedimientos oficiales para hacer leyes» y; el segundo se refiere a que «todo lo que cuente como ley en una jurisdicción tiene autoridad»,¹³⁵ por consiguiente, cualquier acción gubernamental que el Estado genere en beneficio para la sociedad y

¹³³ TORRES DEL MORAL, A. op. cit., p. 44.

¹³⁴ LINDAHL, H. «Law as concrete order: Schmitt and the problem of collective freedom» en DYZENHAUS, D. Y POOLE, T. (eds). *Law, Liberty and the State: Oakeshott, Hayek and Schmitt on the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. pp. 40-42.

¹³⁵ DYZENHAUS, D. «Dreaming the rule of law» DYZENHAUS, D. Y POOLE, T. (eds). *Law, Liberty and the State: Oakeshott, Hayek and Schmitt on the Rule of Law*. p. 239.

para sí mismo, deberá considerarse como una ley legítima, independientemente de que las decisiones que se elijan sean o no las correctas.

Es importante clarificar que, aunque las leyes pasen por procesos de análisis y de debate, ante la compleja realidad que se presenta en algunos lugares, las leyes pueden estar disponibles, pero no aplicarse por los gobiernos cuando se experimentan dificultades, ya que pueden comprometer el beneficio social o al mismo al Estado.¹³⁶

Retomando algunas otras ideas ligadas al Estado y a la Sociedad, BAKUNIN estima que existe una fuerte asimilación de ideas entre ambos conceptos. Para él, el «Estado es el producto del contrato social»¹³⁷ y un órgano institucional en quien recae «la negación de la libertad individual» ante la suma de sacrificios a favor del bien común.¹³⁸ En contraparte, el fin de la Sociedad es perseguir en todo momento y maximizar todas sus potencialidades (derechos) y beneficiarse de los bienes y servicios públicos, ya sea de manera individual y colectiva. Por su parte el Estado como «producto» debe ser garante de la libertad, dando certeza jurídica a las decisiones y voluntades que se desarrollan para el bien individual y el bien común.

SCHMITT considera al Estado como un «status político y jurídico»,¹³⁹ como entidad de garantía, que busca generar un «status quo» para mantener en el poder a los que gobiernan y administran el Estado, así como también, para estabilizar las relaciones contractuales que se tengan entre sujetos obligados, asegurando los derechos en un ambiente de certeza política y jurídica que se requiera.

No todo lo que necesita la Sociedad puede proveerlo el Estado, pero tampoco puede ser juez y parte en todas las relaciones que se establecen entre los individuos. El Estado podrá bajo el estatus jurídico

¹³⁶ En el artículo 31 de la Constitución española y la mexicana se exige en ambas la «contribución para al sostenimiento de los gastos públicos», como puede observarse, esta medida es recaudatoria afectando al ingreso directo que percibe la sociedad por su actividad productiva, pero al establecer la capacidad de contribución a través de rangos de ingresos, deja fuera del alcance a las personas, para que puedan afrontar sus necesidades personales cuando el recurso no les alcanza.

¹³⁷ BAKUNIN, M, op. cit., p. 298.

¹³⁸ *Ibidem.*, p. 35.

¹³⁹ SCHMITT, C. *El concepto de lo político. Texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios*. Alianza. 2009. p. 49.

«garantizar y articular las relaciones privadas de la sociedad»¹⁴⁰ dentro del Derecho para dar cumplimiento a las acciones contraídas entre diferentes sujetos.

Es importante señalar, que la soberanía de un Estado recae en su población que decide el modo adecuado de convivencia, y las reglas del sistema que darán coherencia a un clima de tranquilidad y certeza jurídica. El Estado, por lo tanto, visto desde la visión de ARENDT, es producto o «función de la sociedad»,¹⁴¹ que reconoce las necesidades y posibilidades en un contexto plurinacional, quedando sometido a las preferencias de la colectividad.

Las preferencias pueden ser muy diversas y específicas, pero la sociedad entiende que la adaptación al cambio que ella misma requiere, no se hace de la noche a la mañana, pero tiene siempre presente que la sociedad forma parte de ese «órgano del pensamiento social»¹⁴² que la vuelve dinámica y cambiante por los intereses individuales y colectivos. La posibilidad de hacer cambios en la sociedad en muchos de los casos es difícil, debido a que muchas propuestas se quedan solo en ideas al no estar correctamente sustentadas o justificadas y, por lo tanto, no pueden ser implementadas a través de las políticas.

Aunque los intereses, las preferencias y las necesidades de la sociedad no sean atendidas por un largo tiempo, no debe desistirse en la lucha para mejorar el sistema social y jurídico para hacerlo mayormente inclusivo, pues es el Estado a través de sus diferentes «instancias»¹⁴³ las que reconocen las necesidades sociales para ser incorporadas en las políticas públicas para ser desarrolladas.

Si se compara al Estado con la idea de la Sociedad vista anteriormente, es posible confundir ambos conceptos, al asumir que

¹⁴⁰ O'DONNELL, G. «Apuntes para una teoría del estado». *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, No. 4, Estado y Clases Sociales en América Latina. octubre – diciembre. pp. 1157-1199 Universidad Nacional Autónoma de México. 1978. pp. 7-20.

¹⁴¹ ARENDT, H. *¿Qué es política?* Paidós, Barcelona, Título original: Was ist Politik? Aus dem Nachlaß. R. Piper GMBH & Co KG, 1995. Traducido por SALA CARBÓ, R. Munich, 1997. p. 90.

¹⁴² Cfr. DURKHEIM, E. *Leçons de sociologie*, París, PUF. 1950, p. 95., citado por CASTEL, R. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. 1997. p. 233.

¹⁴³ CASTEL, R. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. 1997. p. 383.

tanto el Estado como la Sociedad son el producto de relaciones. Sin embargo, a mayor detalle, es posible lograr identificar su diferencia. Por ejemplo, CISNEROS retoma las ideas de Hobbes y de Locke, como lo hizo MACPHERSON con la Sociedad, y agrega a Kant para poder entender mayormente el concepto de Estado.

Por tanto, desde la visión de Locke, CISNEROS identifica al «*Estado lockiano*, el cual tiene por máxima racionalidad, constituirse en un instrumento de garantía y tutela, en relación con la propiedad» del individuo, y en este sentido, hace del Estado, uno de los objetivos de la Sociedad, puesto que si las relaciones que la misma sociedad va creando de acuerdo a sus necesidades, o los servicios a los que puede en su caso promover y garantizar el Estado, por conducto de las «reglas morales» y civiles que se establecen ajustadas a intereses, convierte al Estado en garante de la protección de la propiedad y de la fuerza de trabajo que posee.

En cuanto a Hobbes, CISNEROS considera al «*Estado hobbesiano*, el cual tiene por máxima racionalidad conservar el bien supremo que es la vida», debido a su punto de partida del «estado de naturaleza» donde rigen las leyes naturales, las cuales podrían considerarse de máximas de autoprotección para el individuo. Idea complementaria a la observada en la descripción de sociedad por MACPHERSON que incluye a la distinción de clases y el comportamiento posesivo.

Posteriormente como contraparte, Hobbes adapta sus ideas hacia el «modelo racional de acción colectiva», donde el compromiso de la mayoría que forman parte del grupo social decide lo que mejor y lo que mayormente les conviene, siempre y cuando, la elección racional garantice las libertades y los derechos morales y civiles, sin contravenir a las de derecho natural.

Por último, retomando las ideas del «*Estado kantiano*, como máxima racionalidad sitúa la inclusión del Estado de Derecho, para contrarrestar la precariedad de la situación inicial». ¹⁴⁴ CISNEROS al hablar de la política del liberalismo democrático, contempla «limitar al Estado mediante la división de poderes» ¹⁴⁵ como respuesta a los abusos de poder que se generan del Estado por algunos gobernantes, por lo tanto, considera viable el consenso de los gobernados, y agrega al

¹⁴⁴ CISNEROS RAMÍREZ, I. *Una Invitación a Comprender la Política y el Poder*. Instituto Electoral del Estado de Jalisco. Colección aportaciones. 2006. p. 30.

¹⁴⁵ *Ibíd*em, pp. 31-32.

«Estado de Derecho como marco jurídico normativo», que promueve la sujeción del mismo Estado y de todos los sujetos a las normas constitucionales, para cambiar situaciones iniciales que no garantizan el respeto de los derechos.

En relación con el liberalismo democrático, es necesario identificar y preguntarse qué lo hace democrático, ya que, si consideramos las ideas de HAYEK en su libro «The Constitution of Liberty», podemos comprender que la democracia en principio es un «método de gobierno»,¹⁴⁶ en donde la voluntad y la participación de los miembros de la sociedad es representada, escuchada y reconocida, pero a este método se le asocia fácilmente el principio de la mayoría.¹⁴⁷

1.6.1. Estado democrático

Para TORRES DEL MORAL, la democracia política busca la «igualdad» en todas sus variantes y se basa en el principio de la dignidad del hombre,¹⁴⁸ en contraste con las ideas de HAYEK, al reflexionar acerca de la mayoría, debemos preguntarnos qué sucede con los intereses de los grupos minoritarios que forman parte de la sociedad, que también tienen intereses y/o necesidades, y que son menos escuchados, ya que no son mayoría. Por lo tanto, es más difícil que sus necesidades entren en la agenda de gobierno para ser atendidas. En este sentido, las minorías deben tener la capacidad de mediar de manera persuasiva, convirtiendo sus necesidades en problemas públicos, para

¹⁴⁶ HAYEK, F. *The Constitution of Liberty*. Henry Regnery Company, Chicago. 1972. p. 103.

¹⁴⁷ HAYEK cita a Aristóteles para hacer notar que un gobierno no debe centrar todo su poder en los votos de la gente para poderse llamar propiamente democrático. Debido a que existen gobiernos con regímenes democráticos los cuales actúan de manera autoritaria, o de modo contrario, regímenes totalitarios donde se presenta el voto de la mayoría para la elección del gobernante o aprobación de una política. *Ibidem*, p. 165.

¹⁴⁸ Cfr. El autor considera las variantes de «igualdad ante la ley, como lucha contra las discriminaciones históricas y actuales, igualdad de oportunidades y de posibilidades reales para alcanzar una vida libre y digna, igualdad como solidaridad y como clima propiciatorio de orden político y paz social. TORRES DEL MORAL, A. *op. cit.*, p.31.

que, de este modo, puedan ser incorporadas sus demandas por el gobierno, como parte de una justicia pronta y expedita.

En cuanto al modelo del liberalismo, HAYEK considera que es «deseable que solo lo que la mayoría acepta de hecho, deba ser ley»,¹⁴⁹ sin embargo, aclara que en esta postura, no necesariamente implica que la ley sea buena,¹⁵⁰ si no se consideran todas las necesidades de la sociedad, y si no se cuenta con instituciones democráticas que logren entender los problemas públicos¹⁵¹ y atenderlos; y por consiguiente estar dispuestos a «basar su efectividad institucional en la limitación y al sometimiento de las decisiones gubernamentales a los tribunales» para la correcta observancia de la gestión pública, como principio rector del Estado de Derecho.¹⁵²

Continuando con HAYEK, en su otro libro «Derecho, Legislación y Libertad» habla del término de «justicia social»¹⁵³ y alude que es una tarea difícil de definir y estatus por alcanzar, ya que para el Estado es difícil lidiar y atender los intereses colectivos y responder de manera efectiva a las necesidades y exigencias de la individualidad, que son legítimas y que también requieren resolverse. Propone, por lo tanto, que para lograr el bien común, es necesario la «estructuración de un orden abstracto dejando indeterminado el grado de atención de necesidades particulares»,¹⁵⁴ sin necesidad de generar un orden deliberado.

Para generar un orden normativo de «carácter abstracto»,¹⁵⁵ es necesario se revise la compatibilidad del Derecho administrativo con el principio de la libertad bajo la ley, para garantizar la permanencia y estructura de relaciones de la sociedad. Algunos autores al referirse a las ideas de HAYEK referente a la planificación y al orden natural y espontáneo, concuerdan en la necesidad de no intervención.

¹⁴⁹ HAYEK, F. *The Constitution...*, op. cit., p.107.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 103.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 108.

¹⁵² *Ibidem*, p. 203.

¹⁵³ HAYEK, F. *Derecho, legislación y libertad: una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política II*. Unión Editorial. 2a ed. Madrid. 1985. pp. 122-124.

¹⁵⁴ *Ibidem*, pp. 205.

¹⁵⁵ HAYEK, F. *Derecho, legislación y libertad: una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política VI*. Unión Editorial. 2a ed. 1988. p. 81.

No obstante, de manera clara en el tomo II, de su misma obra de «Derecho, Legislación y Libertad», deja constancia y clarifica el sentido, que en esta investigación se pretende alcanzar, con el argumento que a continuación se enfatiza:

«Si bien las normas sobre las que un orden espontáneo descansa pueden haber surgido de manera espontánea, no tiene por qué darse siempre tal circunstancia. Aunque sin duda la información de un orden espontáneo deriva siempre e inicialmente del general acatamiento de un conjunto de normas que nadie ha elaborado deliberadamente, con el tiempo las gentes van aprendiendo a mejorarlas, siendo concebible incluso que determinados órdenes espontáneos puedan íntegramente descansar sobre esquemas normativos que hayan sido objeto de deliberada elaboración».¹⁵⁶

Como puede analizarse en la cita anterior, se contempla la interrelación del orden natural espontáneo y del orden resultante del proceso de aprendizaje y evolución que se experimenta entre el Estado y la Sociedad. Sin embargo, al reconsiderar que el orden espontáneo pueda descansar en esquemas normativos mejorados que forman al Estado, apunta que pueda efectuarse intervenciones con instrumentos administrativos, como puede ser por una norma, un decreto, una política, un plan o un programa, u otro, rencaminando el desarrollo.

Por último, debemos entender que, en la mayoría de los casos, es el Derecho administrativo como rama del Derecho público que estudia al Estado, es quien «regula las actividades de los diferentes órganos gubernamentales» en cuanto a su organización interna y poder de decisión. El Derecho faculta la Administración pública a «controlar tanto a las personas como a las propiedades»,¹⁵⁷ bajo este argumento, la Administración puede verse comprometida a la asignación y redistribución de bienes y servicios hacia grupos de personas específicas, sobrepasando el principio de la distribución igualitaria, pero es moralmente entendible que quien más necesite los bienes y servicios, se deba actuar en consecuencia.

¹⁵⁶ *Ibíd.*, p. 92.

¹⁵⁷ *Ibíd.*, p. 266.

El Estado por conducto de los gobernantes, al diseñar políticas públicas pretenden en todo momento que sean distributivas e igualitarias, pero, ante los recursos que son limitados, se ven en la penosa necesidad de generar políticas públicas redistributivas. En las políticas redistributivas los gobernantes clasifican a las personas de acuerdo con diferentes criterios de acceso a bienes y servicios, identifican a nivel multifactorial y multidimensional los problemas, para generar programas específicos que atiendan a un mayor número de personas.

En lo multifactorial los gobernantes consideran aspectos de desarrollo social, económico, territorial, condiciones de habitabilidad, ambiental, movilidad, salud, empleo entre otros, y en el plano multidimensional observan el número de personas que tienen una o varias necesidades para ser beneficiarias con los programas públicos existentes, consideran los lugares y regiones donde los problemas están presentes o que pueden impactarse con el tiempo.

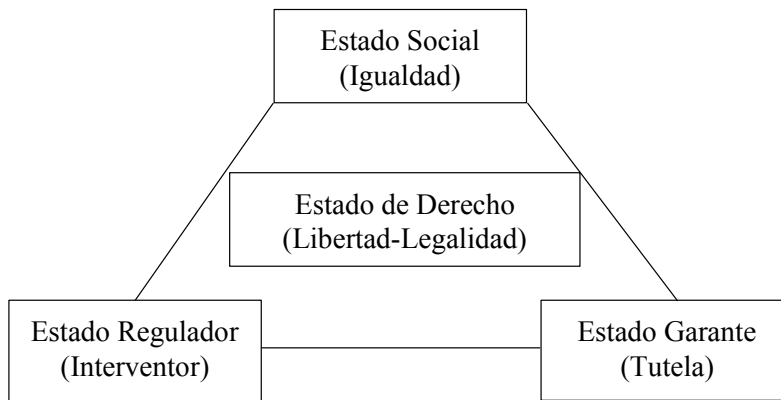
1.6.2. Retos del Estado social y democrático de derecho

Ahora bien, retomando un poco más el aspecto político que se ha estado reflejando desde un inicio, se puede considerar elementos como son: el rol del Estado como una autoridad legítima, proveedor de medios, organizador de la sociedad, protector de los derechos e intereses generales, generador de reglas claras y justas para el sector público y privado. Por lo anterior, es posible afirmar que la función del Estado es tanto intervencionista como social, estatus que es reconocido de manera positiva bajo la figura de un «Estado planificador y democrático de derecho».¹⁵⁸

El Estado Social de Derecho asume la obligación de realizar prestaciones positivas, así como también es consciente de la realidad en que vive la sociedad, por ello, con el fin de relacionar lo anteriormente presentado en el siguiente esquema puede deducirse lo siguiente:

¹⁵⁸ MARTÍNEZ DE CORREA, L. «Tres enfoques y una aproximación al Estado de Derecho: Estado Social de Derecho, Estado de Bienestar y Estado Liberal Democrático». *Opción*, Año 27, Núm. 66. pp. 120 - 132. 2011. p. 126.

Figura 1. Correspondencia entre modelos y principios de Derecho



Fuente: Creación propia.

Para facilitar y asegurar que el Estado sea Social y Democrático de Derecho, se requiere que el Estado y la Sociedad en su conjunto consideren primeramente la dignidad de la persona humana, así como reconocer que los Derechos Humanos son de titularidad individual, y de titularidad colectiva¹⁵⁹ bajo el principio de igualdad, equidad y escasez ante la ley. Por lo tanto, el Estado debe intervenir legislando y planificando acciones para equilibrar las condiciones sociales en los diferentes ámbitos de interés general y por último se garantice la suficiencia de medios para el correcto ejercicio y la tutela efectiva con la gestión pública.¹⁶⁰

Como Estado interventor y prestacional, debe generar incentivos y promover actividades económicas, políticas y sociales con diferente grado de responsabilidad e intensidad. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO pone en el análisis a «las estructuras organizativas y procedimentales»,¹⁶¹ que surgen para dar efectividad a los derechos que el Estado prestacional no

¹⁵⁹ COSSÍO DÍAZ, J. *Estado social y derechos de prestación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1989. p.45.

¹⁶⁰ Cfr. COSSÍO DÍAZ, J. considera que los principios rectores son: «normas jurídicas eficaces, aplicables a todos los poderes públicos, persiguen fines, no conceden derechos correlativos para exigir su cumplimiento, y requieren de la ley para ser efectivos para elevar las condiciones de vida de los individuos». *Ibidem*, pp. 283-284.

¹⁶¹ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. Y ORTEGA BERNARDO, J. (coords.) *Estado social y municipios: servicios públicos locales y prestaciones asistenciales en España y República Dominicana*. Los Libros de la Catarata. Madrid. 2010. p. 51.

puede sufragar en su momento, y en los diferentes temas y casos particulares para fortalecer las capacidades de los grupos minoritarios, y así como para competir en un mercado globalizado.

Además de lo anterior, identifica a los organismos como «instrumentos descentralizados tales como: a) las sociedades mercantiles, b) organismos autónomos, c) entidades públicas empresariales, y d) fundaciones»,¹⁶² los cuales contribuyen a solucionar diferentes necesidades ante las limitaciones del Estado prestacional. Entre las organizaciones se encuentran aquellas con y sin fines de lucro privado, nacionales e internacionales. Las organizaciones velan por los derechos humanos, la equidad de género, entre otros muchos temas que son diversos, los cuales se complementan en algunos casos, con recursos de diferente índole hacia población y hacia gobiernos.

Hace falta mucho por hacer como Estado prestacional, se puede nombrar dos ejemplos entre el Estado Español y una Comunidad Autónoma, en específico, la Comunidad Foral de Navarra. Ambas entidades han asumido la responsabilidad de mejorar las condiciones de la población. En el tema del acceso a la salud se encontró que hasta el año 2018, el Estado español solo brindaba seguridad a los ciudadanos con residencia, excluyendo a la población empadronada, cuyo régimen migratorio se encontraba en duda.

Aquí es importante detenerse para clarificar que el estatus de ciudadano que posee una persona, le da derechos y obligaciones con el Estado y con las Comunidades, en comparación con el de una persona, que por su estatus legal que no hubiere regulado su situación, ya sea porque entra a territorio español como turista de visita o de negocio, y que por el contrario permanece por un tiempo mayor al permitido, su estatus legal cambia a uno ilegal, por lo que no le es posible acceder a los servicios públicos, entre ellos, el de salud.

En todo el territorio español las personas pueden empadronarse en un domicilio, sin ser cuestionado por su estatus legal, ya que a las comunidades autónomas no les compete el conocer su situación migratoria, sino brindar los servicios que estén a su alcance. Por lo tanto, a manera de contraste, en la Comunidad Foral de Navarra, las personas que se encuentran empadronadas pueden tener acceso a los servicios de salud,¹⁶³ desde luego, cumpliendo ciertas condiciones,

¹⁶² *Ibidem*, p. 72.

¹⁶³ Cfr. El Gobierno de Navarra ha adoptado eximir, por razones sociales, a las personas excluidas del sistema sanitario del pago por la atención sanitaria dentro del

dentro de los términos competenciales que poseen las comunidades autónomas, establecidas en el artículo 137 de la Constitución española en lo referente a la gestión de sus propios intereses.

Por ello, puede decirse además, que la razón de Estado no solo busca asegurar su existencia a través del monopolio de la autoridad legítima¹⁶⁴ sino también, crear leyes generales y específicas, diseñar políticas y programas de índole social y económico, a corto, mediano y largo plazo para que sea la sociedad quien se beneficie y acepte la mayoría de las decisiones públicas que se desarrollan por las instituciones en cada período gubernamental, al querer consolidar mayormente la «razón cívica y democrática»,¹⁶⁵ del Estado al representar a un mayor número de intereses de la sociedad.

1.6.3. Estado y globalización

Por el lado económico, MIR nos recuerda que «el Estado ha perdido poder político a efecto de la globalización»,¹⁶⁶ impactando de

ejercicio de sus competencias. Para beneficiarse se deberá tener como única vía de acceso al Sistema Nacional de Salud la suscripción de un convenio especial y una renta inferior a 18.000 euros. De este modo el Gobierno de Navarra, asume su compromiso de reducir las desigualdades en salud, que de no establecerse «se avocaría a este colectivo hacia una situación de especial vulnerabilidad, riesgo vital y desigualdad, y tendría efectos indeseables en la salud colectiva». GOBIERNO DE NAVARRA. *Navarra exige a las personas excluidas del sistema sanitario del pago de la atención sanitaria por razones sociales*. [en línea] en Navarra.es Noticias, Recuperado de: <https://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2018/04/06/Exencion+pago+personas+excluidas+sistema+sanitario.htm> [última consulta 27 de octubre de 2017].

¹⁶⁴ Cfr. El autor considera el término de monopolio de la fuerza, haciendo ver que, bajo la teoría de la razón de Estado, puede justificarse la utilización de medios inmorales y no jurídicos para su existencia. Por lo tanto, en esta investigación es preferible hablar de autoridad legítima, ya que el poder público recae en a autoridad el cual puede de manera coercitiva actuar dentro de la ley cuando sea requerido. FERNÁNDEZ GARCÍA, E. *Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho. La racionalidad política*. Instituto de Derechos Humanos «Bartolome de las casas», Universidad Carlos III de Madrid. Dykinson. España. 1997. pp. 11-12.

¹⁶⁵ FERNÁNDEZ GARCÍA, E. op. cit., p. 37.

¹⁶⁶ MIR PUIGPELAT, O. *Globalización, estado y derecho: las transformaciones recientes del Derecho administrativo*. Civitas. Madrid. 2004. p. 39.

manera positiva la situación en algunos países, y en otros, de manera negativa en algunas actividades de los sectores económicos.

La globalización puede ser entendida como un fenómeno multicéntrico, es decir, está formada por la existencia de diferentes centros de poder económico. A la globalización se le puede acuñar el término de integración económica internacional, relacionada a la creciente e intensa integración económica que tiene implicaciones en la vida de las personas a nivel global.

Las expresiones experimentadas por la globalización son económicas, culturales, políticas, sociales, históricas, antropológicas, psicológicas, entre otras. Abarca tanto la producción como la distribución y el consumo, e implica el establecimiento de determinadas relaciones sociales, procesos industriales, formas de contratación y subcontratación internacional, a través de acuerdos internacionales bilaterales, regionales y globales.

La globalización tiene efectos positivos y negativos, trae consigo generar una mayor dependencia entre los países, al considerar que los recursos son limitados y, por consiguiente, genera la búsqueda en nuevos territorios para obtener la materia prima, aprovechar los nuevos avances tecnológicos, a través de la maximización de proveedores de alto valor agregado, para producir con una mayor ventaja y valor agregado productos terminados que se comercializaran por todo el mundo.

Parece indicar que todo suena bastante bien, pero es necesario considerar que no todas las economías experimentan los beneficios de la globalización, por los desajustes y por la falta de capacidad de sus gobiernos, así como también, por no lograr distinguirse a nivel internacional como portadores de perfiles de aprovechamiento de mano de obra de calidad, o de beneficios productivos, a pesar de que sus países forman parte de algunos centros de poder (bloques económicos y/o políticos) que actúan a través de diferentes mecanismos de cooperación para generar beneficios mutuos.

Entre ellos se encuentran la Unión Europea (UE), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN),^{167,168} entre otros, éstos considerados

¹⁶⁷ Vigente hasta la fecha de 29 de noviembre de 2018.

¹⁶⁸ Vigente hasta la fecha de 29 de noviembre de 2018.

como los más dinámicos en cuanto al volumen de comercio y flujo de inversiones.

Es importante señalar que la Unión Europea (UE) puede ser considerada como uno de los máximos exponentes del proceso de integración, ya que integra a 28 estados miembros¹⁶⁹ que comparten beneficios en cuanto a temas de «Migración y asilo, Fronteras y seguridad, Economía, finanzas y el euro, Empresa e industria, Mercado único, Economía y sociedad digital, Política de empleo y asuntos sociales, Educación y formación, Investigación e innovación, Política regional, Transporte, Agricultura y desarrollo rural, Asuntos marítimos y pesca, Medio ambiente, Energía, Política exterior, entre otros.¹⁷⁰

La falta de certeza legal, o los problemas sociales y económicos que acarrear algunos gobiernos, les alejan de aprovechar los beneficios que puedan obtener con la globalización, por ello, es necesario que los gobiernos intervengan de manera eficiente y efectiva a nivel interno, para romper con las barreras que se van generando por la competencia internacional con el surgimiento de nuevos actores privados internacionales, que tienen importantes participaciones en algunos países y que bien pueden ayudar a las economías nacionales.

MIR estima que la globalización lleva consigo «a una nueva valoración de lo local»¹⁷¹ aunado al reconocimiento de fortalecer el principio de «autonomía, el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar sus asuntos públicos»¹⁷² situación que fue observada por el Consejo de Europa para sus países miembros.

Por lo tanto, las instituciones internacionales realizan una estrecha vigilancia a las políticas internas de los países, emiten recomendaciones a las acciones emprendidas por los gobiernos, exhortan e imponen medidas restrictivas y coercitivas, impulsan el adoptar mecanismos de buena gobernanza y persisten en el fortalecimiento de la democracia,

¹⁶⁹ 28 Estados miembros hasta la fecha tentativa y próxima del 31 de octubre de 2019, que se espera la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

¹⁷⁰ Cfr. A mayor detalle se puede consultar la guía sobre la Unión Europea que describe cada uno de los temas anteriormente mencionados. DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN. *La Unión Europea. ¿qué es y qué hace?* Comisión Europea. Unión Europea. 2018. pp. 12-45.

¹⁷¹ MIR PUIGPELAT, O. op. cit., p. 76.

¹⁷² El autor hace referencia a la Carta Europea de Autonomía Local aprobada el 15 de octubre de 1985. *Ibíd.*, p. 79-80.

así como también facilitan esquemas de gestión administrativa y evaluación de políticas contra la corrupción.

Las medidas permiten que los países mejoren su situación y desarrollen períodos de estabilidad social, económica y política (institucional) desde una escala nacional a una local. Recalcar la importancia de la participación directa o indirecta de las instituciones y organizaciones internacionales de desarrollo, entre ellas el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI),¹⁷³ la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico¹⁷⁴ (OCDE), entre otras, ayuda a subsanar los desequilibrios que pueden experimentar algunos países.

Como ejemplo, para corregir los desequilibrios, se presenta a continuación tres ejemplos de las organizaciones antes mencionadas (BM, FMI, OCDE), que han tenido una importante relación y acción directa con los gobiernos de España y de México.

En primer lugar, aparece el Banco Mundial que tiene por objeto «proporcionar una gran variedad de ayudas financieras y asistencia técnica a los países para enfrentar los desafíos, mediante el intercambio de conocimiento y la aplicación de soluciones innovadoras» para el crecimiento y desarrollo.¹⁷⁵

En España desde 1963 a 1977 se desarrollaron 12 proyectos apoyados por el BM en los temas de: Desarrollo para la investigación industrial e Ingeniería, Ganadero, Portuario, Educativo, Ferroviario, agrícola, y Mejora de Carreteras. El apoyo destinado corresponde a un monto aproximado de 478,7 millones de dólares. (Ver tabla 1 en anexo A1.)

En México aparece una cifra mayormente significativa de 328 proyectos apoyados por el BM, que abarcan desde 1949 hasta marzo de 2018 en temas de: Agricultura, Agua, Reforma tributaria, Apoyo al Sistema de Protección Social en Salud, Áreas protegidas, Asistencia

¹⁷³ Las instituciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fueron fundadas en el año 1944 y 1945 respectivamente, integradas por 189 estados miembros. España es miembro desde el año 1958, y México desde 1945.

¹⁷⁴ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico se fundó en el año 1960 integrada por 37 estados miembros. España es miembro desde el año 1961, y México desde 1994.

¹⁷⁵ BANCO MUNDIAL. *¿Qué hacemos?* Recuperado de <<http://www.bancomundial.org/es/what-we-do>>

técnica y financiera a proyectos rurales, Calidad del aire, Carreteras, Desarrollo industrial a pequeña y mediana escala, Educación, Modernización de sistemas de riego, Transportes, Trenes y Turismo, entre otros. El apoyo destinado corresponde a un monto aproximado de 57.566,33 millones de dólares. (Ver tabla 2 en anexo A2.).

En segundo lugar, el Fondo Monetario Internacional como marco de cooperación económica internacional pretende «asegurar la estabilidad del sistema monetario internacional, intervenir en el sistema de pagos internacionales y tipos de cambio, y emitir recomendaciones para mejorar sus económicas». Ejemplificando como se hizo anteriormente con el Banco Mundial, se pueden mencionar algunas recomendaciones hacia España y hacia México.

El FMI ha recomendado a España, poner una mayor atención en los temas de «revalorizar pensiones, hacer presupuestos [creíbles], medidas para reducir la deuda y el déficit, reducir la desigualdad, mejorar el mercado laboral, mayor subida de salarios, crear políticas de empleo para los jóvenes, hacer reformas para las administraciones públicas, entre otras»,¹⁷⁶ como puede apreciarse, las recomendaciones van enfocadas a mejoras de la gestión pública, que al ser consideradas de manera pronta y efectiva se espera que se tengan beneficios en el sector económico y social.

En el caso de México, las últimas recomendaciones del FMI corresponden a la necesidad de mejorar la «evaluación de la transparencia fiscal,¹⁷⁷ hacer consideraciones sobre estabilidad en el tipo de cambio, recomendaciones de objetivo fiscal de mediano plazo»,¹⁷⁸ todo ello, como reflejo del cambio de gobierno que se está experimentando el día 1 de diciembre de 2018, aunado a la política internacional con la reforma del acuerdo comercial del TLCAN entre

¹⁷⁶ MORENO, D. *Las 11 recomendaciones del FMI al gobierno de Sánchez en Materia económica*. El Mundo. Recuperado de con fecha de 03 de octubre 2018. <<https://www.20minutos.es/noticia/3455376/0/fmi-propuestas-gobierno-pedro-sanchez-economia/>>

¹⁷⁷ MILENIO. *México crecerá menos en 2018 y 2019: Fondo Monetario Internacional*. Vanguardia. Recuperado de con fecha de 08 de octubre 2018 <<https://vanguardia.com.mx/articulo/mexico-crecera-menos-en-2018-y-2019-fondo-monetario-internacional>>

¹⁷⁸ MORALES, Y. Y GONZÁLEZ, L. *FMI recorta expectativa de crecimiento para México*. El Economista. Recuperado de: <<https://www.eleconomista.com.mx/economia/FMI-recorta-expectativa-de-crecimiento-para-Mexico-20181008-0099.html>> 2018.

Estados Unidos de Norte América, Canadá y México que pasó a llamarse Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

Por último, en tercero, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene por objetivo «generar el análisis de indicadores a nivel global para poder establecer políticas comunes, en temas de desarrollo sustentable, medioambiental, económico y social, para comprender mejor los problemas y generar soluciones».¹⁷⁹

La OCDE a través de un estudio realizado por el Comité de Examen de Situaciones Económicas y Desarrollo recomendó para España, el «mantener la estabilidad macroeconómica y la competitividad, combinar mayores ganancias de productividad con un rápido crecimiento del empleo y mantener unas finanzas públicas saneadas, entre otras».¹⁸⁰ Mientras que para México, se centró en «hacer que la política fiscal sea más incluyente, sostenible y transparente, adoptar políticas para un desarrollo sostenible y hacer que el crecimiento sea más incluyente».¹⁸¹

Como se pudo apreciar, las recomendaciones de las tres instituciones internacionales se centran en apoyos económicos (en términos de millones de dólares), recomendaciones específicas que los gobiernos deben de incorporar en tiempo y con esfuerzos para diseñar mejores políticas a través de planes, programas y proyectos para mejorar y generar un clima de estabilidad financiera y de confianza a nivel global, y para ajustarse a los beneficios que puedan experimentarse con la globalización, buscando ser competitivos y generando una mayor y mejor calidad de vida.

I.7. DERECHOS HUMANOS

De manera general, el tema del Estado de Derecho y la planificación se relaciona con el tema de Derechos humanos. En el

¹⁷⁹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. ¿La OCDE: qué es? OCDE. Recuperado de: <<https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/masinformacionsobrelaocde.htm>> 2018.

¹⁸⁰ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. *Estudios Económicos de la OCDE: España*. Ediciones Multi-Prensa. Vol. 6, abril. Madrid 2005. p. 8.

¹⁸¹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. *Estudios Económicos de la OCDE: México*. OCDE Publishing, París. 2005. p. 13.

Estado de Derecho el centro de atención es el respeto de la norma por todos los agentes, tanto públicos como privados. El objetivo de las normas es posibilitar el cambio, en la forma de las relaciones que existen de «Hecho» por la forma del «Derecho», respetando principios universalmente establecidos. En cuanto a la planificación, como un medio y con diferente alcance, se busca establecer estrategias para una adecuada aplicación de la norma y de los procesos de toma de decisiones institucionales públicos y administrativos.

Primeramente, es necesario entender a grandes rasgos el tema de los Derechos humanos y Derechos fundamentales para poder conocer cuales derechos se ubican dentro de las legislaciones y en la planificación nacional, con énfasis en identificar estrategias para promover el Estado de Derecho de una forma mayormente directa.

Según PRECIADO al revisar a diferentes autores, observa que la diferencia que existente entre los Derechos humanos y los Derechos fundamentales se ubica en el reconocimiento.¹⁸² Los primeros son reconocidos en las declaraciones y convenciones internacionales, mientras que los segundos son reconocidos en las constituciones y positivizados por los estados. Aquí es importante señalar, que existen autores que buscan no hacer distinciones, puesto que, si son Derechos humanos son de carácter universal, todos deberían ser incluidos en las constituciones como Derechos fundamentales.

PRECIADO considera que los Derechos humanos son «los caracteres jurídicos que en forma de derechos subjetivos conforman el concepto de lo humano desde la perspectiva jurídica».¹⁸³ En este sentido, dentro de los caracteres, puede identificarse su inclusión en las normas jurídicas donde sobresale lo universal, la igualdad y la no distinción propia de la inherencia y dignidad humana.

En relación con el Derecho subjetivo considerada en la definición, establece que los DDHH son «expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones (de prestación) o prohibiciones (de no sufrir lesiones),¹⁸⁴ que tienen los seres humanos por el hecho de serlo»,¹⁸⁵ si bien, las expectativas pueden ser diversas, el sujeto pasivo

¹⁸² PRECIADO DOMÈNECH, C. *Interpretación de los Derechos Humanos y los Derechos Fundamentales*. Thomson Reuters, Aranzadi. Doctrina. Pamplona, España. 2016. p. 38

¹⁸³ Ídem.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 43

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 41.

en quien recaen las obligaciones es el Estado, el que tiene que garantizar su cumplimiento y disponibilidad para sus habitantes que viven en territorio delimitado, sin hacer distinción de raza, credo, nacionalidad, etc. En este sentido, aunque no se requieran en todo momento, deberán estar disponibles los recursos y los medios necesarios para ser accesibles cuando si se requieran.

Como un ejemplo, llama la atención la acción realizada por el Gobierno de México, que instituyó el programa de protección a la salud denominado Seguro Popular, este programa puso a disposición recursos públicos amplios y suficientes, para ser utilizados por la población, principalmente de escasos recursos, quienes no contaban con seguro médico básico, debido a que no tenían un empleo que les brindara prestaciones sociales, económicas y laborales. Es importante hacer notar que, con dicha política y por el hecho de generar el acceso y garantizar el servicio, la situación hizo reducir la sensación de incertidumbre y vulnerabilidad en la población, aunque no necesitaran el servicio de manera inmediata.

Retomando otras ideas, Bobbio citado por PRECIADO considera que «el individuo tiene derechos privados y públicos como parte del reconocimiento del Estado de Derecho»,¹⁸⁶ derechos que son reconocidos por el Estado. El Estado debe, por lo tanto, ser competente de proveer y tutelar los derechos de manera formal y material para la realización plena de la libertad personal. El reconocimiento formal de los derechos es un gran avance de manera sustancial, sin embargo, se requiere de un mayor interés de prestación para fortalecer y brindar de manera material la protección y la garantía de derechos que la sociedad necesita.

Con un mayor detalle, PINDADO observa que existe una clasificación real de los derechos en la Constitución española, identifica de manera clara, que los derechos correspondientes al Capítulo II poseen el carácter exigible, y una parte de ellos se catalogan en derechos amparables,¹⁸⁷ mientras que los reconocidos en el Capítulo III carecen

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 49.

¹⁸⁷ Cfr. En el Capítulo II. Sección 1 de la Constitución Española se plasman los siguientes derechos y libertades: Igualdad ante la ley, Derecho a la vida, Garantía de la Libertad ideológica y religiosa, Derecho a la libertad personal, Derecho a la intimidad. Inviolabilidad del domicilio, Libertad de residencia y circulación, Libertad de expresión, Derecho de reunión, Derecho de asociación, Derecho de participación, Tutela efectiva en la Protección judicial de los derechos, Derecho al

de exigibilidad.¹⁸⁸ Si se revisan otras constituciones de otros países, podrán encontrarse similitudes, en comparación con la visión global que se tienen sobre los derechos universales en las cartas y convenciones internacionales, pero que al aplicarlos y catalogarlos a nivel estatal se reducen las posibilidades de efectividad.

DE SOUSA SANTOS manifiesta que los Derechos humanos son «universales e inherentes a la naturaleza humana» sin embargo, precisa que su aplicación no es universal,¹⁸⁹ aunque busquen serlo, debido al régimen local que puede existir en algunos países,¹⁹⁰ así como los aspectos interculturales en el que se crean y desarrollan.

Sería universal solo por el hecho de la «titularidad en cuanto seres humanos»,¹⁹¹ aunado al reconocimiento por la comunidad internacional

Principio de legalidad penal, Derecho a un Trabajo remunerado para los reclusos, Prohibición de los Tribunales de Honor, Libertad de enseñanza, Derecho a la educación, Reconocimiento de la Autonomía universitaria, Libertad de sindicación, Derecho a la huelga, Derecho de petición; y por Derechos amparables se encuentran: El derecho y deber en el Servicio militar y objeción de conciencia, Deber de contribuir con el Sistema tributario, Derecho a contraer Matrimonio, Derecho a la propiedad, Derecho de fundación, Deber y derecho al Trabajo, Derecho de regulación de Colegios Profesionales, Derecho y garantía en los Convenios y Conflictos laborales, Libertad de empresa y Economía de mercado. PINDADO GARCÍA, F. *Hacia una única catalogación de los derechos fundamentales: los derechos económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad*. Cinca. Madrid. 2015. p. 362-363.

¹⁸⁸ Cfr. En el Capítulo III de la Constitución Española reconoce los siguientes derechos: Protección a la familia y a la infancia, promoción de las condiciones para la Redistribución de la renta y Pleno empleo, Garantía en la Formación profesional, Jornada y descanso laboral, Garantía de la Seguridad Social, Salvaguardia de los Emigrantes, Derecho a la Protección a la salud, Fomento del deporte, Tutela al Acceso a la cultura, Protección del Medio ambiente, Calidad de vida y Conservación del patrimonio artístico, Derecho a la vivienda y plusvalía en la Utilización del suelo, promoción en la Participación de la juventud libre y eficaz, Atención a los disminuidos físicos, Servicios sociales para Tercera edad, Defensa de los consumidores, y regulación de las Organizaciones profesionales. Ídem.

¹⁸⁹ DE SOUSA SANTOS, B. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Trilce. Montevideo, Uruguay. 2010. p. 67.

¹⁹⁰ Como ejemplo, puede mencionarse el caso de los países islámicos, donde se privilegia el derecho de los hombres por encima de las mujeres, o en cuestión de tema no posibilidad de adquirir derechos a la herencia en el acogimiento versus adopción.

¹⁹¹ Cfr. DE SOUSA SANTOS considera para la transformación cultural de un localismo globalizado cinco premisas en conceptualización y práctica de los

de los derechos en los pactos y por la Carta Internacional de Derechos humanos. No obstante, esta afirmación, carecería de sustento si se comparan las condiciones de vida en otros países, pero la lucha constante de años y generaciones ha logrado que se inserte en un mayor número de constituciones el principio del reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo que su carácter deberá trascender aún más, teniendo presente características y/o cualidades propias del ser humano en la dinámica y evolución de la sociedad donde se desenvuelven.

Para RODRÍGUEZ dentro de la perspectiva en contra del estado absolutista y de los poderes arbitrarios, considera a los Derechos humanos como las «barreras jurídicas, que intentan proteger el derecho de propiedad del hombre libre sobre sí mismo»,¹⁹² centrados en la vida, la libertad y la propiedad, limitando al Estado a determinadas prácticas que puedan vulnerar los derechos básicos al ampliar su ámbito de intervención en la implementación y ejecución de prácticas que pretendan solventar y resarcir algunas problemáticas.

Entre los Derechos humanos se pueden distinguir los derechos civiles y políticos, considerados por algunos autores de primera generación dentro de las «libertades clásicas», y los derechos sociales, económicos y culturales de segunda generación, los cuales contemplan la «calidad de vida».¹⁹³

De acuerdo con PRECIADO, las generaciones de derechos deberán solo considerarse a nivel histórico como referente, puesto que, si los derechos son interdependientes, no debería existir generaciones, y su reconocimiento deberá ser totalmente amplio, pero esta situación ha sido tardía, ya que, hasta nuestros días, se habla de una tercera

derechos humanos. La primera radica en, la existencia de un debate entre Universalismo y relativismo cultural; la segunda, todas las cultura poseen ideas sobre dignidad pero no todas conciben la dignidad humana como equivalente de derechos humanos; tercera, todas la culturas son incompletas y problemáticas en sus concepciones de la dignidad humana; cuarta, ninguna cultura importante es monolítica; quinta, todas las culturas tienden a distribuir a las personas y grupos sociales entre dos principios competitivos de pertenencia jerárquica (Unidades homogéneas y diferencias e identidades únicas). *Ibíd.*, pp. 70-72.

¹⁹² RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, G. *El Socialismo del Siglo XXI*. Centro de Economía Política Juan de Mariana. Caracas Venezuela. 2006. pp. 39-40.

¹⁹³ DE LA TORRE RANGEL, J. *El Derecho como arma de liberación en América Latina*. Sociología jurídica y uso alternativo del Derecho. Comisión Estatal de Derechos Humanos, Universidad Autónoma de San Luis Potosí y Centro de Estudios Jurídicos y Sociales P. Enrique Gutiérrez. 2006. p. 125.

generación de derechos humanos,¹⁹⁴ los cuales se encuentran relacionados con «el ambiente sano, la paz y el desarrollo» y una cuarta generación referente a «las amenazas de las nuevas tecnologías – en la informática, manipulación genética, agrotecnología, etc.).

1.7.1. Retos del Estado para fortalecer los Derechos humanos

Para dar una mayor solución en cuanto a la prestación material y cumplir con la exigibilidad de los derechos humanos, se requiere seguir avanzando en generar nuevas leyes específicas que hagan inclusivos a todos los derechos que carecen de protección material, y vincular los derechos con aquéllos que la posean. Además de ello, es necesario que se destinen mayores recursos, ya sea financieros, humanos e institucionales, para unificar de manera integral a los derechos con énfasis a generar una mejor y estrecha relación entre los derechos sociales, civiles y políticos para que el ejercicio de ellos pueda satisfacer al menos las condiciones mínimas de bienestar.

BILCHITZ considera dos tipos de escasez que deben entenderse. La primera se refiere a las «condicionantes naturales» basadas en la disponibilidad de los recursos, mismas que pueden ser determinantes y sobresalen del alcance humano, y; la segunda se refiere a las «condiciones de carácter humano»,¹⁹⁵ que pueden ser diversas y no exigiblemente necesarias (subjetividad vs objetividad), ambas condiciones sin duda deben obligar a cambiar nuestro comportamiento individual. Las segundas condiciones, deberían ser mayormente controlables, puesto que, si somos sujetos moralmente responsables, y formamos parte de la comunidad, debemos permitir que, de manera temporal, la justicia sea equitativa para mejorar y equilibrar las condiciones sociales de algún grupo específico en el momento coyuntural que más se necesite, para posteriormente garantizar la igualdad entre todos.

¹⁹⁴ MURCIA, D. «El sujeto naturaleza: elementos para su comprensión» en ACOSTA, A. Y MARTÍNEZ, E. (coords.) *La naturaleza con derechos de la filosofía a la política*. Fundación Rosa Luxemburg. Abya-Yala. 2011. p. 288.

¹⁹⁵ BILCHITZ, D. op. cit., p. 137.

Para fortalecer la efectividad de los derechos BILCHITZ estima necesario que se consideren ciertas condiciones, por ejemplo estima que «los individuos están limitados por sus propias capacidades»,¹⁹⁶ por lo tanto, por más que existan recursos disponibles, legales o programas institucionales, no todos los individuos podrán hacer uso de sus derechos, aunque sean poseedores de ellos de manera normativa, debido a que cada individuo tiene intereses y preferencias temporales, situación que les determina la fecha para ejercerlos.

En un segundo argumento, BILCHITZ hace referencia a reconsiderar que «el cumplimiento total de cada derecho requiere de múltiples derechos» y nombra a los deberes de «evitar, proteger y ayudar», el primero se refiere a garantizar los medios necesarios para ejercer el derecho, el segundo proteger el acceso a los medios y, por último, corresponde a proporcionar los medios para su disfrute.

Y, por último, debe considerarse que deben existir instituciones sociales de cooperación y coordinación que asuman las «responsabilidades residuales»,¹⁹⁷ el autor no señala si se refiere a instituciones sociales públicas o privadas, o ambas. Sin embargo, asumir que sean solo algunas instituciones las que se responsabilicen de atender algunas necesidades específicas o de grupos minoritarios, puede ocasionar de manera irresponsable a la larga y de manera indirecta una redistribución no igualitaria de los derechos.

No obstante, ante la diversidad de problemas, es difícil establecer qué derechos entran en la categoría residual, para que el Estado por conducto de sus instituciones públicas colabore con las organizaciones de la sociedad civil, ya que ellas son las que conocen con un mayor tiempo el desarrollo de los problemas que deben atenderse, y no dejar dicha responsabilidad a las organizaciones actuar de manera residual, sino de manera colaborativa y complementaria con soluciones pertinentes para ser aplicadas.

Con el objetivo de relacionar los modelos de Estado y los principios que se han estado mencionando, en la presente investigación a través de ESTEVE se identifican dos aspectos relevantes en cuanto al tema del Estado garante. Él considera primero que debe existir el mecanismo de la rendición de cuentas (accountability),¹⁹⁸ como

¹⁹⁶ Ídem.

¹⁹⁷ Ibídem, p. 145.

¹⁹⁸ Cfr. Por responsabilidades residuales se refiere a todas aquellas necesidades individuales y/o específicas que no están siendo atendidas por las instituciones del

mecanismo de control interno y externo del quehacer público. Y, como segundo aspecto, se debe «garantizar la tutela de los derechos de intereses generales»¹⁹⁹ en el ámbito público y público-privado.

En cuanto al tema de la rendición de cuentas, se puede decir que, la acción pública se desarrolla de diferente forma en función del contexto social, económico, político, cultural, entre otros. Algunos gobiernos experimentaban la supervisión y el control interno a través de órganos superiores (contralorías) y posteriormente a través de auditorías externas (observatorios) que ambas han sumado esfuerzos de participación, para la correcta observancia de la gestión pública en aras de garantizar el uso correcto de los recursos.

Actualmente la evolución que ha experimentado la rendición de cuentas se liga de manera directa con la transparencia. Ambas acciones se consideran importantes y relevantes. La transparencia contribuye en dos sentidos principalmente, el primero obliga al Estado hacer disponible la información; y el segundo facilita los medios de acceso para la información pública. Las solicitudes que se le presenten a las entidades gubernamentales tienen como objetivo principal el conocer que acciones realizan los gobiernos y en que se gastan los recursos públicos.

Además de lo anterior, se ha llegado a institucionalizar el tema del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas con leyes específicas. Los gobiernos se han dado a la tarea de modificar la visión clásica referente a que un gobierno es eficiente o efectivo, cuando el gasto gubernamental es ejercido, a una visión centrada en evaluar los impactos de las políticas y programas en cuanto a número de beneficiarios y la calidad del servicio y beneficios.

En el segundo aspecto que menciona ESTEVE, referente a garantizar la tutela efectiva de los derechos, puede percibirse respondiendo a la disyuntiva que se encuentra en el título de su libro entre «idea y realidad», la necesidad de replantearse una pregunta clave, para distinguir quien realmente es el actor garante de los derechos de manera directa e indirecta.

estado, cuando se centra en todas aquellas necesidades colectivas para beneficiar a mayor población en temas generales y comunes. ESTEVE PARDO, J. *Estado Garante idea y realidad*. Instituto Nacional de Administración pública. Serie Innovación Administrativa. Madrid. 2015. p. 74.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 81.

Diferentes esquemas administrativos han permitido que el Estado por conducto de sus gobiernos se vean en la necesidad de «privatizar, subrogar y/o concesionar» algunos servicios públicos de manera total o parcial a empresas privadas por períodos de largo plazo, que en su mayoría supera los períodos de gobierno, lo que dificulta que dichas concesiones puedan volver a ser retomadas por el Estado, considerando el período de ajuste por parte del Estado para retomar los servicios públicos que le corresponde.²⁰⁰

En este sentido, la capacidad institucional se ve superada por las habilidades y conocimientos máximos del sector privado, quien son ellos los que ejecutan las acciones públicas de manera directa «garantizando los servicios», permitiéndole al Estado ser «el garante indirecto» para supervisar las acciones que se desarrollan por conducto de las asociaciones o contratos público-privados.

Por último, el autor hace referencia al tema de la «desregulación»²⁰¹ facilitando mayores libertades. Esta situación pone en entredicho al Derecho público administrativo en una fuerte transición de velar a través de la ley la igualdad hasta permitir y asumir la multiplicación de contratos entre particulares, los cuales pueden situarla en desventaja e inseguridad vulnerando los Derechos humanos, ya que los contratos privados se basan principalmente en la negociación y en maximizar la utilidad esperada de cada uno de los involucrados.

Continuando con el análisis anterior, SUNSTEIN centra su atención en el «Estado regulador», el cual tiene una tarea ardua por cumplir. Ya que identifica que «la sociedad está predispuesta a aceptar contratos privados»,²⁰² situación que la pone en aprietos para observar el correcto cumplimiento de los derechos a nivel contractual al ser diversos y abundantes. Y, por otro lado, manifiesta la necesidad de la «intervención pública»²⁰³ para proteger tanto al sector privado como a

²⁰⁰ Los gobernantes y administradores públicos de algunos departamentos de las secretarías deben de ser conscientes en las tomas de decisiones que ejecuten, ya que, en muchos de los casos por querer resolver el problema de manera pronta y expedita, y no esperar a que los departamentos responsables que tienen gran volumen de trabajo realicen las acciones, contratan servicios a particulares duplicando actividades y generando gastos que pudieran ser innecesarios.

²⁰¹ ESTEVE PARDO, J. Estado..., op. cit., p. 81.

²⁰² SUNSTEIN CASS, R. *La revolución de los derechos: redefiniendo el Estado regulador*. Universitaria Ramón Areces. 2016. p. 25.

²⁰³ Cfr. El autor utiliza el término intromisión en lugar de intervención. Esta visión refleja de manera deductiva que el Estado no debe de intervenir, esta

la sociedad, para que las acciones e intereses que cada uno persigue, no se vean invadidas entre ellos.

La dificultad que el autor identifica es que «a veces las leyes no cumplen con sus objetivos»,²⁰⁴ encontrando internamente aspectos que son relevantes y que con el tiempo pueden mejorarse. No obstante, la urgencia por resolver los problemas obliga a que se tome una pronta respuesta, mientras se trabaja de manera paralela en fortalecer aspectos metodológicos y de información para corregir la «información no disponible, entender los contextos inciertos, identificar las incoherencias legislativas, la obsolescencia de las normas, el tiempo de respuesta a los problemas»,²⁰⁵ entre otros. Por lo tanto, se complejiza aún más el encontrar soluciones de fondo para reformar y actualizar las leyes, o en su caso, crear algunas generales y específicas, sin que generen conflictos entre las ya existentes.

1.7.2. Derechos humanos a nivel internacional

Existen Instituciones internacionales que han adoptado convenios y manifestado su interés en la protección de los Derechos humanos, promoviendo a que mayores Estados miembros de la comunidad internacional adopten y consideren dentro de sus legislaciones nacionales en el centro de atención la dignidad humana, así como la implementación de mecanismos vinculantes para el rápido fortalecimiento institucional que les permita generar un mejor Estado de Derecho.

La Carta Internacional de los Derechos Humanos proclamada por la ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) de 1948, históricamente ha sido un instrumento relevante y aceptado por todos los países, sin embargo, aunque no es vinculante, si compromete a cada Estado en reconocer y hacer propios los derechos en sus constituciones. La carta es considerada como un referente indispensable de observancia

consideración es vista por economistas el permitir que el mercado se regule de manera automática, bajo la metáfora muy conocida de la mano invisible por Adam Smith, o por Friedrich A. Hayek en lo referente al orden espontaneo al cual no debe intervenir de manera directa. *Ibidem*, p. 38.

²⁰⁴ *Ibidem*, pp. 81-82.

²⁰⁵ *Ibidem*, pp. 81-82, 85-86, 89-90, 96, 173-174.

que deben cumplir los estados miembros para respetar y garantizar las libertades individuales y colectivas.

Existen dos críticas claras en contra de clasificar a los Derechos humanos, la primera razón se debe a entender que los derechos son inalienables a la persona; y una segunda razón se refiere a que todos los derechos están interrelacionados.

Pero si se clasificarán los treinta artículos que corresponden a los Derechos humanos de Declaración Universal, una primera aproximación la presenta AMNISTÍA INTERNACIONAL que identifica a cinco principales tipos de derechos:²⁰⁶

- a) Principios Generales: artículos 1 y 2
- b) Derechos civiles y políticos: artículos 3 al 21
- c) Derechos económicos y sociales: artículos 22 al 25
- d) Derechos culturales: artículos 26 y 27
- e) Ciudadanía y comunidad internacional: artículos 28 al 30

Además de lo anterior, AMNISTÍA INTERNACIONAL hace referencia a una clasificación más rigurosa por otros autores.²⁰⁷ A continuación se presenta una de ellas:

- a) Declaración de principios²⁰⁸
- b) Defensa de las libertades²⁰⁹

²⁰⁶ AMNISTÍA INTERNACIONAL. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Al Catalunya Grup d'educació. Clasificación elemental. Recuperado de: <<http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/dh-contenido.html>> 2018.

²⁰⁷ Cfr. No se menciona a que autores hace referencia Amnistía Internacional, sin embargo, claramente realiza una catalogación precisa y ordenada, misma que se utiliza en la presente investigación como un referente. Ídem.

²⁰⁸ Cfr. Art. 1. Igualdad de todos los seres humanos y Art. 2. Contra la discriminación., en la ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948*. ONU. p. 2.

²⁰⁹ Cfr. Art. 3. Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal. Art. 4: Contra la esclavitud. Art. 5: Contra la tortura y los malos tratos. Art. 13: Derecho a la libre circulación y a la emigración. Art. 18: Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Art. 19: Derecho a la libertad de opinión y de expresión. Art. 20: Derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica. *Ibidem*, pp. 2-6.

- c) Garantías jurídicas²¹⁰
- d) Derechos políticos²¹¹
- e) Derechos socioculturales²¹²
- f) Derechos socioeconómicos²¹³
- g) Deberes y mandatos²¹⁴

Ahora bien, LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) recoge de las Naciones Unidas que los Derechos humanos son «garantías jurídicas universales» de protección,²¹⁵ las cuales convienen ser entendidas como la «certeza moral y/o jurídica» que debe poseer el ser humano, sin que exista distinción de «raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición».²¹⁶

La UNIÓN EUROPEA por su parte a través de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE adoptada en el año 2000 y vinculante en 2009 centra su atención en la «dignidad humana, libertad, democracia, igualdad y Estado de Derecho»,²¹⁷ como puede observarse,

²¹⁰ Cfr. Art. 6. Reconocimiento de las personas como sujetos de derecho. Art. 7: La igualdad ante la ley. Art. 8: El derecho a recurrir ante los tribunales. Art. 9: Contra las detenciones, encarcelamientos o destierros arbitrarios. Art. 10: Derecho a ser oído por un tribunal imparcial. Art. 11: Derecho a la presunción de inocencia. Art. 12: Contra las injerencias del Estado en la vida privada. Art. 14: Derecho de asilo. Art. 15: Derecho a una nacionalidad. *Ibidem*, pp. 3-5.

²¹¹ Cfr. Art. 21. Derecho a participar en el gobierno, directamente o a través de representantes libremente escogidos. Art. 28. Derecho a un orden internacional respetuoso con los Derechos Humanos., *Ibidem*, pp. 6, 8.

²¹² Cfr. Art. 16. Derecho al matrimonio. Art. 26. Derecho a la educación. Art. 27. Derecho a la cultura y al progreso científico. *Ibidem*, pp. 5, 8.

²¹³ Cfr. Art. 17: Derecho a la propiedad, tanto individual como colectiva. Art. 22: Derecho a la seguridad social y, en general, a una economía digna. Art. 23: Derecho al trabajo y a una remuneración equitativa. Art. 24: Derecho a tiempo libre, incluyendo vacaciones pagadas. Art. 25: Derecho a un nivel de vida adecuado. *Ibidem*, pp. 5-7.

²¹⁴ Cfr. Art. 29. Deberes del individuo hacia la comunidad. Art. 30: La Declaración nunca puede interpretarse en contra de los derechos que proclama. *Ibidem*, p. 9.

²¹⁵ WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Human Rights*. Health Topics. Recuperado de <http://www.who.int/topics/human_rights/en> 2017.

²¹⁶ NACIONES UNIDAS. *Derechos Humanos*. Asuntos que importan. Recuperado de <<http://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>> 2017.

²¹⁷ UNIÓN EUROPEA. *Derechos Humanos*. La UE por temas. Recuperado de <https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_es> 2017.

hay un cambio importante después de varios años en fortalecer a través del Derecho una obligatoriedad que permita una verdadera mejoría y aplicación de la ley para los Derechos humanos.

A un nivel estatal, dentro de las constituciones, se puede observar en el caso de España y de México de manera explícita una diversidad de derechos humanos que son contemplados con el fin de garantizar y hacer respetar los Derechos humanos.

1.7.3. Derechos humanos en la Constitución española y mexicana

En la Constitución española de 1987, en el Título I, correspondiente a los derechos y deberes fundamentales, en su artículo 10.2, considera:

«Las normas relativas a los *derechos fundamentales* y a las *libertades* que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

En cuanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en el capítulo I, correspondiente a los Derechos Humanos y sus Garantías; se establece en su artículo 1, lo siguiente:

«En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los *derechos humanos* reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las *garantías para su protección*, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece».

Como puede observarse en el título correspondiente en la Constitución de España, se hace una separación entre de Derechos humanos y Derechos fundamentales, así como también entre Derechos

y libertades,²¹⁸ mientras que la Constitución de México, no hace distinción entre Derechos humanos, sino entre Derechos y Garantías, siendo que los Derechos humanos son reconocidos como fundamentales dentro de la constitución por ser igualmente establecidos y reconocidos en el ámbito internacional por los tratados.²¹⁹

Sin embargo, si se analiza a mayor detalle, dentro de cada uno de los tipos de derechos humanos que posee la persona, (y no solo el ciudadano), con carácter inclusivo, podrán aparecer grandes diferencias dependiendo del contexto en el que se desenvuelven y de los recursos que el Estado promueva, tal es el caso de la distinción entre nacionales y extranjeros en cuanto a derechos y beneficios,²²⁰ y no tanto en obligaciones como tema a reflexionar.

²¹⁸ Cfr. La Constitución Española en su artículo 53.2 distingue el reconocimiento de derechos, entre derechos y libertades fundamentales y, por otra parte, los principios rectores de la política social y económica.

²¹⁹ En el caso de México ha existido una importante polémica para ubicar la tutela de aquellos derechos fundamentales dentro de los derechos humanos, Bravo considera que «en México no hay un tribunal que en exclusiva tenga la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, sino que ese enjuiciamiento corresponde en general a todos los órganos jurisdiccionales, sean órganos de jurisdicción ordinaria o de jurisdicción constitucional». CERVANTES BRAVO, I. *La Tutela Constitucional de los Derechos Fundamentales en México (Debido proceso y principios de igualdad)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2015. p.238.

²²⁰ Cfr. A mayor detalle se perciben distinciones entre nacionales y extranjeros, como puede observarse en el preámbulo de la Constitución Española se menciona «proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones», pero no a los habitantes incluyendo a los extranjeros que residen en España, por tal motivo es comprensible preguntarse cuáles derechos si protege a las personas que no son ciudadanas; en el artículo 13.1 correspondiente a los extranjeros claramente se menciona de manera limitada que gozarán en España de las libertades públicas y no de derechos «Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley».

Por su parte, en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera a todas las personas podrán gozar de los derechos humanos y garantías de protección, de manera amplia y no limitada su ejercicio «En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece»; del mismo modo con carácter amplio y no limitado como sucede en la constitución española; además en la mexicana en

Otro de los elementos relevantes en el Estado de Derecho es la separación de poderes, que genera una línea divisoria entre la protección jurisdiccional y la prestación de derechos humanos de bienes y servicios. La distribución de competencias responsabiliza a los tres poderes, pero habilita a algunos de ellos para su ejecución en tiempo y espacio de acuerdo con el asunto y recursos que se trate.

En esta investigación se consideran los elementos de prestación previos a la solución por la vía jurisdiccional, pero esta última vía no deja de ser importante para el fortalecimiento de los derechos, ya que el Poder Judicial recoge información del contexto histórico y actual así como de las especificidades en las que se desenvuelven los derechos humanos, mientras que el Poder Legislativo establece normas y considera aspectos relevantes en la evolución de la sociedad a las que posteriormente incorporará en la normatividad.

Mientras tanto el Poder Ejecutivo a través de sus secretarías y/o dependencias nacionales, estatales y locales, establece mecanismos para ejercer y hacer posible la existencia y suficiencia de recursos, garantizar el acceso y la calidad, así como también identificar si la entidad responsable es competente de ejecutar directa o indirectamente la prestación plena de los derechos desde una visión de gestión enfocada desde la planificación.

Es de reconocer que lo anterior no siempre se cumple, a pesar de los recursos institucionales disponibles, ya que puede existir buena voluntad, pero alguno de los elementos del proceso, para hacer funcionar el aparato gubernamental puede fallar, como lo observa PRIETO de la siguiente manera:

«Para la satisfacción de un derecho prestacional interviene una pluralidad de sujetos, todos llamados a realizar acciones positivas (quien diseña la organización y el procedimiento, quien acuerda las dotaciones económicas, quien adopta y ejecuta las

su artículo 33, se menciona de los extranjeros gozarán de los derechos humanos y garantías. Desde luego que, a mayores precisiones en diferentes artículos o códigos, es entendible se limiten ciertos derechos específicos a solo nacionales (votar y ser votado, límites de propiedad, entre otros), pero no de carácter general como ocurre en los artículos antes mencionados.

decisiones particulares, etc.) resulta bastante complicado identificar al responsable de la violación o desatención».²²¹

Como puede observarse, el tema de los Derechos humanos es complejo en varios sentidos, ya que existen matices conceptuales, así como diferencias en el desarrollo de su ejercicio, por otra parte, interés y responsabilidad con diferente intensidad, ya sea legal o moral, por lo que el entramado de relaciones entre los interesados, ya sea el sector público o privado genera la necesidad de diseñar esquemas de manera exhaustiva que permitan lograr consolidar el ejercicio de los derechos y garantías de una forma eficiente y efectiva.

Si se comparará en cantidad la diversidad de Derechos fundamentales y garantías que son tutelados por el Estado español y mexicano, en el título primero de ambas constituciones se podría apreciar un mayor número de artículos en la española (Arts. 10-55) que en la mexicana (Arts. 1-38),²²² sin embargo, en la Constitución mexicana los artículos se describen con mayor detalle interrelacionando una diversidad de derechos.

Cabe señalar que en algunos artículos se explicita el medio de tutela y el procedimiento a seguir para lograr el desarrollo pleno de los derechos, libertades y garantías. Es importante reconocer que aquellos derechos, libertades, garantías, y procedimientos que no están plasmados en las constituciones de manera específica, se ubican en las leyes secundarias.

Se entiende que no hay un esquema establecido de las características que debe poseer una constitución, pero se reconoce que entre más explícita sea (no extensa), habrá una mayor claridad para

²²¹ PRIETO SANCHÍS, L. *Los derechos sociales como derechos fundamentales*. I Congreso de Filosofía del Derecho para el mundo latino. Alicante, 26-28 de mayo de 2016. p. 10

²²² Cfr. En la mayoría de los derechos fundamentales no se exige actuación positiva por parte de la administración, por ejemplo, con el derecho reunión y expresión. Como referencia, el Título primero de la Constitución Española, se integra por los artículos del 10 al 55 con cinco capítulos: Capítulo I. De los españoles y los extranjeros 11-13; Capítulo II. Derechos y libertades 14-38; Capítulo III. De los principios rectores de la política social y económica 39-52; Capítulo IV. De las garantías de las libertades y derechos fundamentales 53-54 y; Capítulo V. De la suspensión de los derechos y libertades 55. En cuanto a la Constitución Mexicana, se compone de cuatro capítulos: Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías 1-29; Capítulo II. De los Mexicanos 30-32; Capítulo III. De los Extranjeros 33; Capítulo IV. De los Ciudadanos Mexicanos 34-38.

evitar las controversias constitucionales en el desarrollo de la gestión pública administrativa y mayor exigencia para su cumplimiento.²²³ Es importante señalar que las leyes existentes son el resultado de un proceso decisional en el que se analizó y se debatió las mejores formas posibles de establecer directrices normativas, no obstante, las memorias de debate, y los comentarios a las normas, son unas buenas herramientas para ayudar a la correcta aplicación e interpretación de las normas, aunado a la jurisprudencia que se genera por las sentencias de los tribunales.

En la sección sobre los Derechos humanos en las constituciones de España y de México, se puede distinguir la obligación competencial de la Ley, del Estado y de los poderes públicos.²²⁴

Para España, el Poder legislativo centra su actuación entre diversos aspectos, para establecer y reformar leyes y procedimientos, delimitar el ejercicio del derecho a la expresión, el reconocer actividades profesionales y productivas, y desarrollar una mejor organización y control en los derechos humanos, entre otros. Por su parte, el Estado vela especialmente por la salvaguarda de los derechos, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, se sujeta a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Mientras que los Poderes públicos actúan atendiendo diversos derechos y libertades, ayudan a los centros docentes, organizan y tutelan la salud pública, fomentan la educación sanitaria y física, y la política para la formación y readaptación profesional, entre otros.

Para México en el Título I Derechos Humanos y sus Garantías de la Constitución mexicana las obligaciones competenciales de la Ley, del Estado y de los Poderes públicos se resumen de la siguiente forma:

Las leyes garantizan el reconocimiento de los derechos humanos, y la protección a los temas de educación, igualdad, protección de la familia, salud, vivienda, tránsito, seguridad, libertad de profesión, de información, y prohíbe prerrogativas, la

²²³ Se considera como necesario que existan algunos documentos que ayuden de manera paralela a clarificar e interpretar las leyes en cada país, con el objetivo de evitar malas interpretaciones legales y que por lo tanto incrementen la actividad de los tribunales ante una mala aplicación de la normatividad.

²²⁴ Cfr. En el anexo A3, se puede revisar a manera de resumen los objetivos, intenciones y competencias de la Ley, del Estado y de los Poderes públicos referente a los derechos humanos para un mayor detalle de España y México.

retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, hacer justicia por sí mismo, y detenciones arbitrarias, entre otras.

El Estado Mexicano debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos; la federación, los estados y los municipios deben promover la igualdad de oportunidades, para garantizar la vigilancia de los derechos. El Estado garantizará el respeto al derecho de igualdad, alimentación, salud, ambiente sano, acceso al agua, registro, vivienda digna, cultura, actividades físicas y recreativas, y fortalecerá la soberanía y régimen democrático y organizará el sistema de planeación democrática, entre otros.

Los Poderes públicos y todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos humanos y no se puede coartar la libertad de difusión de opiniones, información e ideas. El Congreso de la Unión expide leyes, el poder judicial investiga y castiga delitos, habilita a policías para realizar detenciones mientras que la acción penal corresponde al Ministerio público.

I.8. INSTITUCIONES PÚBLICAS

La Institución Pública es uno de los resultados materiales de la ley, que es aprobada y limitada por la esfera jurídica y parlamentaria. En su «disposición escrita»,²²⁵ la institución puede tener la capacidad de autonomía jurídica para crear nuevas leyes e instituciones a su cargo, o en su caso, para actuar de manera legal, legítima y limitada para administrar sus recursos institucionales.

En tiempo y espacio las leyes intentan proveer y establecer directrices y medios para cumplir de manera eficiente y efectiva a cada problema que se presenta en lo particular. Sin embargo, ante la compleja realidad y evolución dinámica que experimenta la sociedad, si las leyes no están actualizadas y si no se reforman en tiempo, pueden llegar a ser obsoletas, o en su caso no cumplir totalmente con los

²²⁵ FERNANDO PABLO, M. «La Potestad Reglamentaria» en FERNANDO PABLO, M; GONZÁLEZ BUSTOS, M; GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. *Fundamentos de Derecho administrativo*. Cuadernos de Derecho administrativo I. 3ra ed. Ratio Legis. Salamanca. 2014. p. 31.

objetivos planteados por los parlamentarios, situación que traería en consecuencia resultados tardíos al desarrollo.

La mayoría de los problemas sociales son coyunturales, trascendentales y de gran responsabilidad, por lo tanto, es necesario contar con leyes e instituciones que puedan tener «modelos de control anticipado»²²⁶ que garantice de forma eficiente y efectiva el cumplimiento de sus responsabilidades, ante los cambios económicos, políticos, sociales o de otra índole que pudieran surgir durante el tiempo.

PAREJO afirma que, para las Instituciones la «organización resulta ser además y junto con el procedimiento, garantías para los ciudadanos» en una primera instancia, ya que, junto con objetivos institucionales marcados como complementos, se facilita la «coordinación y exteriorización del aparato administrativo, la distribución de actividades y competencias» que, en suma, las instituciones al contar con una estructura organizacional ad hoc posibilita resolver los problemas de manera coordinada.²²⁷

Las responsabilidades para muchas instituciones se encuentran establecidas en las normas y en los fines de las políticas que son proclamadas por ellas mismas. Generalmente las instituciones se plantean objetivos demasiado amplios que superan sus propias capacidades institucionales y la de sus miembros que la componen y se relacionan. Por lo tanto, la programación de actividades se ve comprometida si no se cumple en tiempo los objetivos día a día, lo que ocasiona que se incrementen los problemas para ser abordados.

Toda entidad pública es exclusivamente «una unidad de orden y acción, solo existe en cuanto a organización y únicamente puede actuar a través de órganos»,²²⁸ su existencia, está condicionada hasta la solución de los problemas, o en su caso, para servir de manera permanente. A escala local, el municipio como entidad más cercana a la población, se compone por unidades administrativas, dependencias e

²²⁶ Se considera como «modelo de control anticipado» a la evaluación que se realiza en cada parte del proceso de toma de decisiones. La evaluación permite anticiparse a las perturbaciones futuras. En caso de encontrarse alguna perturbación por medio de la retroalimentación se puede reencaminar el desarrollo.

²²⁷ PAREJO ALFONSO, L. op. cit., p. 57.

²²⁸ *Ibidem*, p. 76.

instituciones públicas que administran los recursos y gestionan de primera mano las necesidades de la población.

Para el Derecho administrativo tratar el tema de la organización, es ya una tarea compleja de configuración, debido a la estructura interna que posee, y a las estructuras de sus relaciones económicas, políticas y sociales que se van desarrollando con el tiempo, al vincular intereses de los agentes tanto públicos como privados, complejizando aún más su entendimiento.²²⁹

Para las instituciones públicas una de sus múltiples funciones sustantivas es la planificación de políticas públicas, que las lleva a diagnosticar y diseñar soluciones a los problemas, los cuales serán presentados y autorizados por los gobiernos a través de sus diferentes instancias, ya sea por comités de planificación (planeación) o por el poder ejecutivo. Una vez autorizadas las políticas corresponde a las demás instituciones, dependencias estatales y locales la gestión, en cuanto a preparación y aplicación por medio de planes o programas.

Por lo tanto, es la Ley quien debe establecer los términos de referencia sobre la planificación institucional, para tener una mayor claridad en cuanto a los fines y procedimientos (know how) a desarrollar. Contar con un abanico de posibilidades para diagnosticar, planificar y ejecutar desde un nivel nacional a uno local, y por ministerios (secretarías) hará posible el lograr una vinculación transversal entre políticas, estrategias y acciones, reduciendo así el exceso de la discrecionalidad, trayendo en consecuencia una mayor certeza para obtener resultados equilibrados y sostenidos.

Es importante hacer notar el contraste observado entre la Constitución Española con la Mexicana, a primera vista, ambas contemplan la creación de una planificación para mejorar el desarrollo económico y social, sin embargo, en el caso de España la planificación se sectoriza por medio de sus ministerios (secretarías), y se formulan solo programas nacionales y sectoriales, mientras que en el caso de México se institucionaliza y se incorpora un sistema de planificación que vincula las políticas, los programas y estrategias.

El tema de la planificación se ubica en el artículo 131.1 de la Constitución española, pero se presenta solo como una posibilidad

²²⁹ RIVERO ORTEGA, R. Derecho... 6ta. ed... op. cit., p. 16.

opcional, más no como una obligación, que el estado deba desarrollar de manera obligada y permanente, como a continuación se expone:

«El Estado mediante la ley [*podrá*] planificar la actividad económica general para atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución».

Sin embargo, el artículo 131.2 considera lo siguiente:

«El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas...».

El apartado 1, se abre la posibilidad que desde a nivel Estado se pueda planificar, pero cabe señalar que no se establece una obligación plenamente institucionalizada, de manera formal y periódica para el Estado, ni para otros los niveles gubernamentales, como sucede en otras constituciones. Mientras tanto, en el apartado 2, con una visión endógena, el Estado tiene la atribución de elaborar los planes, y considerar los requerimientos de las Comunidades Autónomas, para poder armonizar el desarrollo.

El objetivo de armonizar y equilibrar el desarrollo es muy importante dentro de la visión endógena y se considera de ámbito prospectivo. Ya que al institucionalizar los planes e inclusive hacer que cada comunidad y/o municipio tengan los suyos, obligará a cada gobierno a exponer de manera formal las políticas que considera que son acordes a los planes nacionales, y facilitará que los sujetos que tienen interés por conocer y relacionarse con el sector público puedan tener un conocimiento claro de lo que se espera lograr durante todo el período de gobierno en sus niveles organizativos.²³⁰

²³⁰ Como nota aclaratoria, en el siguiente capítulo tercero se presentan los comentarios al artículo 131, para ampliar con un mayor detalle en la parte empírica

PALLARÈS observa en la coordinación dos instrumentos relevantes para la planificación por parte del Estado hacia las Comunidades Autónomas. En el primero «el Estado delimita con normas básicas el contenido de unos planes» y en el segundo «el Estado coordina través del dictado de unas Directrices aspectos que deben observar las Comunidades Autónomas».²³¹ Pero si retomamos al artículo 149.1.13 de la Constitución española, referente a la competencia exclusiva del Estado de establecer las «bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica» podemos decir, que las normas básicas y las directrices del Estado, pueden modificar los objetivos de la planificación para las Comunidades Autónomas y municipios, así como la ejecución de las acciones, siempre y cuando no invadan competencias.²³²

Pero si agregamos, además de lo anterior, que si existiese un Plan de Desarrollo Económico y Social, al que hace referencia el artículo 131 de la Constitución española, referente a la competencia del Estado que «mediante ley, podrá planificar la actividad económica general», sería mayormente adecuado aunque complejo (pero no imposible) equilibrar el desarrollo regional y sectorial, debido a que, en un principio, por medio de la planificación, se establecería la coordinación entre los diferentes niveles de la administración pública, sectores y regiones.

Además de ello, por su parte, el artículo 149.1.13 dentro de las competencias exclusivas del Estado, se hace referencia a las Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Este artículo no considera de manera explícita otros sectores, pero se entiende que los integraría al considerar los requerimientos de las comunidades que se mencionan en el artículo 131.2 antes mencionado.

Por otro lado, solo el artículo 27.5 hace referencia a una programación general de la enseñanza, aunque solo se menciona este único artículo en toda la Constitución, la programación²³³ tiene el

identificando y recogiendo los hallazgos, alcances y limitaciones de la planificación nacional de España.

²³¹ PALLARÈS SERRANO, A. *La Planificación Hidrológica de Cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio*. Tirant Lo Blanch. Monografías. 2007. p. 106.

²³² *Ibidem*, p. 180.

²³³ En España el término de planificación y programación se utiliza indistintamente, no se encuentra especificado como en el caso de México, donde solo

carácter institucionalizado, pero a nivel sectorial. Es importante señalar, que la planificación debe considerar a las leyes, políticas, y programas que se vinculan de manera directa o indirecta para generar un mejor desarrollo, pero es entendible que los gobiernos opten por el camino fácil y solo se opte por generar planificaciones a nivel sectorial ya que ésta se liga de manera directa con la programación y presupuestación.

La planificación general que se desarrolló en España entre los años de 1964 a 1975, observó grandes desigualdades a nivel nacional y regional, en México la planificación que ha existido desde 1930 abarca diferentes niveles gubernamentales (nacional, estatal y municipal), por lo tanto, se vuelve relevante, que la planificación del desarrollo asimile y coordine las acciones entre secretarías y entre niveles de gobierno. Además de lo anterior, la planificación motiva a que la sociedad participe aportando ideas y estrategias de solución a los problemas sociales en la formulación de las políticas públicas para el caso de México.

En el caso de la Constitución mexicana, se muestra claramente de manera expresa la planificación institucionalizada como base, en el artículo 26 primer inciso,²³⁴ considera que A) El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; Se imprime el modelo democrático y participativo de acuerdo con las necesidades de la sociedad; Se da competencia al Ejecutivo la facultad de establecer el procedimiento para el correcto desarrollo de la planeación.

De manera explícita se expone que el Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales. Sin embargo, se percibe que, al delimitar un enfoque hacia el sector industrial, pudieran quedar fuera otras vertientes como sucedió en la Constitución española, al ligar solo la parte económica, con la planificación, pero no debe olvidarse que el sector económico es considerado prioritario para lograr el crecimiento y el desarrollo del país. Aunado a lo anterior, el artículo 131 de la Constitución española que hace referencia a la planificación, se encuentra ubicado en el título VII Economía y Hacienda, mientras que para México el artículo 26 forma parte del capítulo de los Derechos humanos y sus garantías.

el término de Plan se sujeta al Plan Nacional de Desarrollo, existiendo solo uno, el cual integra a diferentes planes, programas.

²³⁴ Cfr. Artículo 26 de la Constitución Mexicana inciso A) para mayor detalle ver Párrafo reformado DOF 05-06-2013.

Coincidiendo con las ideas de RUIZ DE APODACA que complementa la definición que la planificación presentada al inicio del capítulo, considera a la planificación «como una técnica que puede abordar otros sectores»²³⁵ y al contrastar lo anteriormente señalado en el párrafo anterior, es posible llegar a una conjetura de que la planificación que se hace mención en ambas constituciones no se limita solo a lo industrial y al sector económico, sino que el énfasis o estímulo de su orientación que puede marcar el rumbo del crecimiento y del desarrollo o en su caso limitar o intervenir en algún otro sector para garantizar la estabilidad.

Desde que se instituyó la planificación en México en la Constitución de 1917, el artículo 26 ha tenido 4 reformas. La tercera reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 5 de junio de 2013 que encauzó como aspecto relevante el desarrollo industrial, pero a nivel de leyes secundarias la planificación es amplia en temas ya que abarca aspectos sociales, económicos, políticos, culturales, ambientales entre otros, que son ampliamente desarrollados en los planes.

Es importante señalar que, si se centra la planificación hacia el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales, el inciso B) contempla la existencia del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, donde las entidades de los diferentes niveles deberán de manera obligatoria referirse a ella para una correcta planificación.

Por último, en la Constitución mexicana se reconoce la importancia del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL),²³⁶ institución que tiene por objetivo emitir recomendaciones sobre evaluaciones de programas, objetivos, metas y acciones de política de desarrollo social. En este sentido, puede observarse que la planificación en todo momento contará con información actualizada, adecuada y mayormente completa ya que proviene de instituciones públicas que ayudarán a redirigir los esfuerzos

²³⁵ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. «La Planificación Energética...Op. cit., p. 4.

²³⁶ Cfr. CONEVAL es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México. Recuperado de *¿Quiénes somos?* CONEVAL:

<<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>>

hacia los diversos objetivos que persiguen las políticas y planes públicos.

I.9. CONCLUSIONES

Para poder concluir con el presente capítulo y cumplir con los objetivos que se persiguen en la presente investigación, es necesario partir del primer objetivo que se planteó en: *determinar factores comunes a nivel teórico entre el Derecho y la Ciencia política en relación con la planificación.*

Se encontró diversos factores que son determinantes desde ambas disciplinas, y coincidencias que tienen especial validez. Se considera que los siguientes factores son complementarios debido a que refuerzan el carácter de la certeza legal que habilita a la planificación y por otra, se contempla la forma de ejercer la gestión pública por el ejercicio de la correcta aplicación de la norma sustentada por los diferentes mecanismos e instrumentos administrativos.

Ambos campos del conocimiento tienen por objetivo mejorar las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, ambientales, entre otras, no obstante, difieren en su forma de aplicación. Con el Derecho y en específico el Derecho público administrativo, se pretende establecer las competencias y responsabilidades del Estado en la gestión pública e institucional. La Ciencia política por su parte le compete el estudio de las relaciones y las formas de actuación del Estado y de la sociedad identificando los intereses individuales y colectivos para generar la mejor forma de gobierno.

A el Derecho administrativo se le ha considerado ser una técnica de contrapeso para el control de la actuación administrativa, que se apoya de diversas expresiones para ser aplicable y garantizar que los órganos del Estado actúen de manera responsable dentro de la ley, evitando los abusos del poder, y pone a disposición instancias reconocidas como son los tribunales contenciosos administrativos, o figuras como el fiscal del pueblo, o de manera particular amparos ante las administraciones, como es el caso de México.

En la Ciencia política también han existido alternativas sobre el control de la actuación administrativa, considerando como alternativas hacia algunas figuras que realizan las instituciones políticas y sociales

de observar y controlar de manera directa e indirecta a las autoridades, por medio de observatorios, barómetros en diversos temas (corrupción, democracia, entre otros) que se complementa con la opinión pública, y la participación de centros de investigación para evaluar la gestión pública de manera directa.

Para ambos campos del conocimiento, la idea de *Poder* versus *Autoridad* estriba en ser utilizada en su justa medida, pero cabe señalar que han existido diferencias sustanciales, como quedó señalado en el capítulo en cuanto a utilizar al poder del Poder público como sinónimo de autoridad pública legal y legítima, versus la idea de utilizar el poder como fuerza pública, poniendo en riesgo a los derechos humanos que se han patentado y reconocido por las legislaciones nacionales e internacionales en su larga tradición de luchas políticas y sociales para lograr su respeto y mayores derechos y libertades.

Otro factor determinante que puede rescatarse entre ambas disciplinas es la libertad y la propiedad que se ha impulsado y desarrollado con fuerza por el sistema económico de corte liberal que ha impactado a todo el mundo. La libertad se ha manifestado en cuanto al acceso, y en la propiedad en cuanto al disfrute de los bienes individuales y colectivos. El empoderamiento de los derechos económicos sociales y culturales, y civiles y políticos se ha reforzado por medio de las normas y políticas de promoción de manera paulatina.

Es importante señalar que, con las leyes, se configuran las formas de conducta que pretenden garantizar el contrato social, mientras que con la política es posible entender las posibles relaciones y necesidades de la conducta y dinámica social. En este sentido, para dar respuesta a las necesidades sociales, se pudo percibir la existencia de la dimensión individual y la dimensión colectiva referente a los derechos y libertades, no obstante, quedó de manifiesto que los derechos y libertades individuales forman parte de todo el grupo social, pero en la justicia y en la distribución de recursos públicos, el reparto se asocia a grupos específicos primando lo «común», lo justo y no a la suma de lo individual como parte de lo social.

Aunado a lo anterior, el tema de la distribución de recursos (derechos y libertades) se le relaciona mayormente con la igualdad en la ley, mientras que la redistribución de recursos se le apropia con la equidad promovida mayormente en las políticas, planes y programas. En cuanto la aplicación de la justicia se refiere, se vale de ambos instrumentos (leyes, normas, planes, programas, etc.) para posibilitar

mayores beneficios, buscando no vulnerar los derechos de los miembros de la sociedad.

En la elaboración de planes se recogen las necesidades diversas y cambiantes de la sociedad, se generan diagnósticos y pronósticos para tomar decisiones lo mayormente razonadas y adecuadas, o en su caso para promover la creación de nuevos instrumentos públicos administrativos o mejorar los existentes, para que, junto con la ley, se pueda dotar de total certeza legal en el óptimo aprovechamiento de la gestión pública.

Con los instrumentos administrativos que se han mencionado, se pueden garantizar los derechos y libertades técnicamente, así como también las acciones y los servicios que los poderes públicos están obligados a tutelar directa o indirectamente para una mejor forma de gobierno.

Aunado a lo anterior, retomando algunas reflexiones finales se debe recordar que a la Ciencia política se le presentan algunas dificultades para analizar los hechos sociales, económicos y políticos, aunque se apoye de herramientas metodológicas para hacer más comprensible la información. Por su parte, el Derecho exige como punto de partida que las relaciones sociales, económicas y políticas, u de otra índole, se apeguen a las normas que regulan las conductas para lograr una mejor convivencia social.

Garantizar una forma de gobierno que respete los derechos civiles y políticos, económicos sociales y culturales, identificando todas las necesidades de la sociedad, aunado a la escasez de recursos públicos que condicionan las políticas y las tomas de decisiones, se complejiza si no se planifica una mejor forma de intervención estratégica que maximice y garantice los recursos para dar mayores resultados.

El Derecho ha generado soluciones de manera estructural y permanentes por medio de las normas institucionales, leyes, reglamentos, que se aplican por igual, mientras que la Ciencia política a través de las políticas públicas ha potenciado su uso y cumplimiento, además de la promoción de una diversidad de programas sectoriales que buscan potenciar el crecimiento y el desarrollo de los países.

Las motivaciones e intereses de los poderes facticos son producto del entendimiento de las lógicas de los sistemas (modelo de organización) al hacer coincidir aspectos de carácter individual y

colectivo que se asocian al ceder parte de la voluntad en la negociación para generar un clima de justicia.

Retomando a Kelsen, para facilitar las relaciones entre sujetos de derecho, es necesario que se considere el principio de igualdad en la teoría del mayor valor del derecho, para que las relaciones no se vean sometidas de unos hacia otros, y se pueda generar y establecer relaciones entre hechos y no sobre sujetos.

Por otra parte, los poderes del Estado deben actuar siempre dentro del marco de la legalidad, aplicar políticas públicas e instrumentos jurídicos e identificar los mecanismos o técnicas gubernamentales democráticas para un mejor entendimiento.

La sociedad espera una justicia imparcial por la vía de las normas de derecho y una correcta gestión pública que fortalezca la tutela de derechos y libertades para consolidar el Estado de Derecho.

CAPÍTULO II

ESTADO DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Este apartado se inicia desde el Derecho público administrativo exponiendo los elementos claves para abordar con mayor apertura el tema del Estado de Derecho y la planificación. Es necesario revisar los alcances y las limitaciones del Estado, las Instituciones y su Administración, ya que desde un inicio el Estado se limitó al mantenimiento del orden en el ámbito jurídico y material con servicios públicos básicos que lo catalogó como un Estado gendarme.

Posteriormente, enfocado por atender mayores necesidades diversas, individuales y colectivas, su estructura se complejizó al incrementar el número de ministerios (secretarías) para brindar una mejor respuesta a las problemáticas sociales. Durante el paso de los años, el Estado reconoció sus limitaciones institucionales, se obligó a abrirse a nuevos esquemas de colaboración, pasando de una administración de corte vertical, donde las decisiones gubernamentales eran aceptadas por todos los niveles jerárquicos inferiores, sin posibilidad de proponer cambios, hacia una administración de corte horizontal y mixta, en la cual, a niveles ministeriales y departamentales se transfirieron corresponsabilidades directas e indirectas, que fueron asumidas y potencializadas en nuevas tomas de decisiones que hicieron posible responder de una mejor forma y rápida a los problemas.

Pero no es hasta que los gobiernos de los Estados se dieron cuenta de que los problemas continuaban agravándose y que su gestión carecía de eficacia y eficiencia en algunos temas, por lo que el Estado se vio en la necesidad de ampliar y transferir mayores responsabilidades desde el diseño de políticas públicas, hasta la ejecución de los programas por medio de la colaboración institucional y participativa (con agentes provenientes del Mercado y de la Sociedad en general) haciendo suyo

el término gobernanza, para que en conjunto se pudiera contrarrestar los problemas con diferente intensidad, no obstante, temas como la pobreza aún persiste.

II.1. ESTADO DE DERECHO

El concepto de Estado de Derecho moderno como se conoce actualmente tiene variaciones en su significado y tiene diferentes nomenclaturas, esto se debe al contexto histórico y a la evolución que experimentó, que lo hace todavía mayormente complejo para poder establecer una definición precisa y completa. Se han optado en establecer una definición estándar básica, en lugar de una definición amplia que cumpla con aquellos elementos clave que componen el Estado de Derecho.

Si se hace una exploración sobre el Estado de Derecho se encuentran las siguientes nomenclaturas:

«le principe de la légalité», «la suprématie de la règle de droit», «le règne souverain de la loi», «État de droit» en francés; *«Rechtstaat»* en alemán; *«government under the law», «government of laws and not of men», «due process of law»*, en Estados Unidos de Norte América (EE. UU.), entre otras²³⁷.

Basándonos en el significado del «imperio de la ley», o «Estado de Derecho» por autores que integran un diferente número de elementos, pero que comparten un objetivo común, se centra su atención en el respeto a las leyes y a una gestión de los derechos para una mejor convivencia social.

En un primer momento, existe una diferencia conceptual del Estado y del Derecho, los cuales están íntimamente relacionados, por ejemplo: RODRÍGUEZ ZEPEDA hace alusión a las ideas políticas de Locke distinguiendo que el Derecho emana de la voluntad de los ciudadanos y se orienta a garantizar el ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales. Y, por otro lado, considera que el Estado

²³⁷ ANSUÁTEGUI ROIG, F. *Razón y voluntad en el Estado de Derecho. Un enfoque filosófico-jurídico*. Dykinson. Madrid. España. 2013. pp. 99-102.

materializado en el gobierno como mandatario de los ciudadanos deberá garantizar sus derechos.²³⁸ Como puede observarse el Estado es producto del Derecho y está intrínsecamente obligado para asegurar la libertad y la propiedad del ciudadano, visión contraria a la idea de Estado absolutista.

Con otra visión claramente definida, ROSSI se apoya de la idea kantiana que el Estado debe entenderse por su origen a partir del ejercicio de la fuerza²³⁹ como poder coactivo legítimo, o bajo el argumento considerado por DUSSEL, como momento en que los participantes con hegemonía in actu pueden actuar legalmente y cumplir sus fines.²⁴⁰

En la parte sustantiva, el Derecho en un primer momento establece las condiciones necesarias para que la Sociedad pueda desarrollarse; y como un segundo momento, el Estado a través del poder determina la realidad a la que se aspira, por ello, se puede deducir que el Estado de Derecho puede quedar constreñido a responder, a posibilitar y a equilibrar las relaciones entre los diferentes agentes en un plano de poder y seguridad, intentando maximizar sus potencialidades.

Continuando con las definiciones, para Raz citado por VILHENA el Estado de Derecho significa de manera general que «la gente debe obedecer la ley y ser gobernada por ella».²⁴¹ En esta frase, es importante observar que todos deben obedecer la ley, incluyendo todos aquéllos que gobiernan, las instituciones públicas y privadas, así como los ciudadanos nacionales y extranjeros. No obstante, si todos deben obedecer la ley, es importante observar que, no todos son beneficiarios de derechos que contempla la ley, en especial los extranjeros cuando se encuentran en otros países. Por lo tanto, el concepto de Estado de Derecho que recoge VIELHNA, requeriría que se vinculase con el tema

²³⁸ RODRÍGUEZ ZEPEDA, J. «Estado de Derecho y Democracia». *Instituto Federal Electoral*. Núm. 12. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. 1996. p. 16.

²³⁹ ROSSI, M. «Aproximaciones al pensamiento político de Immanuel Kant» en BORON, A. (coords.) *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. Buenos Aires: CLACSO, abril 2000. p. 194. Recuperado de: <<https://site.ebrary.com/lib/bibliotecaunav/Doc?id=10083481>>.

²⁴⁰ DUSSEL, E. *Hacia una filosofía política crítica. Palimpsesto Derechos Humanos y Desarrollo*. Desclée de Brouwer. España. 2001. p. 150.

²⁴¹ VILHENA VIEIRA, O. «Desigualdad estructural y Estado de Derecho» en RODRÍGUEZ, C. (coord). *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Siglo Veintiuno. Argentina. 2011. p. 26.

de justicia social, o en su caso con la equidad y/o la igualdad de oportunidades.

Es importante señalar, que esta relación de reciprocidad de acuerdo con la teoría política y jurídica de Raz termina acotando y aclarando, que el gobierno será regido por el Derecho y estará sujeto a él, por ello, puede darse por sentado el involucramiento de un mayor número de actores, sin embargo, posteriormente Raz hace una delimitación enfocada solo hacia el gobierno, el cual está formado por la gente. Es importante señalar que en su delimitación tampoco elimina la posibilidad de que todos cumplan con la ley, pero existe la necesidad de encontrar los matices para poder identificar el alcance del Estado de Derecho.

Guastini citado por ANSUÁTEGUI distinguió tres Estados de Derecho,²⁴² 1) aquél en el que se garantizan los derechos de libertad de los ciudadanos, 2) aquel Estado en el que el Poder político está limitado por el Derecho, y 3) aquel Estado en el que el ejercicio del Poder político está sometido al principio de legalidad. Esta distinción no es mutuamente excluyente, sino complementaria. En la distinción no se establece explícitamente dónde se plasma la garantía, la limitación del poder político y el sometimiento del ejercicio del poder político a la legalidad. ANSUÁTEGUI observa que Portinaro da respuesta considerando que es el Derecho, el que regula y limita el ejercicio del poder público hacia el sometimiento a las leyes, y a la tutela jurisdiccional del Poder.²⁴³

FOUCAULT por su parte, consideró que el Estado de Derecho, aparece como «el estado en el cual, cada ciudadano tiene posibilidades concretas, institucionalizadas y eficaces de recurso contra el poder público»,²⁴⁴ pero es necesario resaltar por consiguiente que, existe una dificultad en reconocer que todo ciudadano realmente pueda ejercer de manera efectiva los recursos contra los abusos del poder, cuando se presentan niveles bajos de gobernanza y del respeto a los derechos humanos.

Por lo tanto, el Estado de Derecho se define como un conjunto de reglas y políticas estatales y de derechos aplicados imparcialmente, WEINGAST aporta que en las reglas deben incluirse dos componentes

²⁴² ANSUÁTEGUI ROIG, F. op cit., p. 117.

²⁴³ *Ibidem*, p. 104.

²⁴⁴ FOUCAULT, M. op. cit., p. 176.

importantes, el primero «certeza en la ley», y el segundo, que «los ciudadanos son iguales antes y después de ser aplicada impersonalmente la ley».²⁴⁵ Estas consideraciones son muy claras y precisas, presentan un gran alcance, puesto que, si cualquier entidad ya sea pública o privada, define reglas y establece derechos y obligaciones se consolida el contrato social bajo la confianza de las reglas del sistema así como de la equidad de todos ante la ley.

Esta definición se centra en el Derecho, pero carece de elementos políticos, a los que también debe hacerse alusión, elementos que deberían impregnar en las normas sin politizar conceptos. El Estado de Derecho además de ser entendido desde el carácter de la norma, debe compartir principios morales, políticos, sociales y económicos. Debido a que, si el Derecho regula las conductas sociales, con el Estado se debe por medio de los poderes públicos fortalecer con un mayor peso las acciones de las instituciones del sector público (órganos y sujetos del poder público) y del sector privado.

Si recurrimos a la idea del contrato social de ROUSSEAU, para observar el producto de las relaciones de voluntades y acuerdos entre el Estado y la Sociedad, debemos aceptar que la razón se basaría en el compromiso para generar una mejor forma de relaciones recíprocas. La misma sociedad establece un respeto y legitimidad para estar dispuestos a lograr el mejor desarrollo que afecte de manera positiva a los derechos y libertades económicas, políticas y sociales de la comunidad.

La razón del Estado de Derecho vista por LOMORO, constituye una «correspondencia entre la acción humana y el orden del mundo», razón similar al contrato social, pero no igualitaria, ya que dispone de la adaptación de la vida social para vivirla con corresponsabilidad en las necesidades individuales y colectivas, pretendiendo cada vez incrementar los derechos, las libertades y la felicidad.²⁴⁶ Esta razón de Estado de Derecho es justa, si la distribución de la justicia no se vulnera por agentes que quieran maximizar su utilidad para beneficios propios, por lo que desequilibrarían la razón de justicia y equidad.

²⁴⁵ WEINGAST BARRY, R. *The Failure to Transplant Democracy, Markets, and the Rule of Law into the Developing World*. eLibrary. 2011. p. 35. Recuperado de <<http://doi.org/10.2139/ssrn.1868978>>.

²⁴⁶ LOMORO, R. *Ensayo: Globalización Económica. El Imperio de la Mediocridad*. Recuperado de <<http://www.realidadeconomica.com/libro0001.php>>. 1998. p. 199.

ANSUÁTEGUI agrega que las normas jurídicas que son parte del contrato social pueden ser entendidas como una expresión de una voluntad del Poder político que se expresa en forma de Estado.²⁴⁷ Por lo tanto, estamos ante una voluntad asociada a la confianza en las instituciones sociales, como resultado de un estado constitucional legitimado y limitado, de manera racional sobre el poder soberano que recae en el pueblo (sociedad) bajo el principio de soberanía. Es importante mencionar que las acciones gubernamentales incluyen la ejecución de las normas, así como también de otros instrumentos públicos como son los planes y programas, los cuales forman parte del sistema de reglas del contrato social, mismos que contribuyen a hacer más llevaderas las relaciones sociales.

Respecto a los diferentes instrumentos gubernamentales que no son propiamente normas del Derecho, pero requieren que tengan un peso similar para ser aceptadas en la dimensión del Estado de Derecho RUIZ DE APODACA considera lo siguiente:

«el Estado de Derecho exige que toda actuación administrativa esté procedimentada e incluso actuaciones como la planificación sectorial, que entran en el ámbito de las decisiones estrictamente políticas, las cuales deben culminar con un acto formal que adquiera forma exterior, ya sea reglamentaria o de simple acuerdo».²⁴⁸

En el Estado de Derecho es aceptado el principio de la discrecionalidad, por lo tanto, la actuación administrativa a la que se refiere, debe efectuarse solo dentro de las opciones disponibles que la normatividad y procedimientos de Derecho administrativo permite para la construcción y ejecución de las políticas públicas, así como también, de ser necesario procedimentar nuevos mecanismos administrativos que puedan ser aprobados por los gobiernos y parlamentos para legitimar y dotar de peso necesario, ya sea perceptivo, indicativo, obligatorio y/o vinculante para los poderes públicos, el sector privado y la sociedad.

²⁴⁷ ANSUÁTEGUI ROIG, F. op. cit., p. 45.

²⁴⁸ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. «La Planificación Energética...op. cit., p. 16.

II.1.1. Elementos del Estado de Derecho

Es importante reconocer que los elementos que integran al Estado de Derecho si se desarrollan por separado, no responden al concepto básico completamente que compone el Estado de Derecho, por ello, se requiere de tener clara la idea de conjunto, tanto a nivel teórico como a nivel empírico.

Algunos autores, tales como: BOBBIO, DUSSEL, ANSUÁTEGUI, e instituciones como la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS a través de sus consejos, la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL WORLD JUSTICE PROJECT (WJP), entre otras, consideran que el Estado de Derecho debe contemplar algunos de los siguientes elementos que se enlistan a continuación:

- Consideración del individuo como sujeto económico, titular de derechos sobre las cosas y con capacidad de intercambiar bienes con otros sujetos económicos.²⁴⁹
- Existencia de instituciones liberales, democráticas y estables.²⁵⁰
- Existencia del imperio de la ley, separación de poderes, control de la legalidad de la actuación administrativa, y sistema de reconocimiento y garantía de derechos fundamentales²⁵¹ y vinculación del Poder a determinados contenidos juridificados.²⁵²
- Exigencia de medidas para garantizar los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal.²⁵³

²⁴⁹ BOBBIO, N. *El Tiempo de los Derechos*. Fundación Sistema. Madrid. 1991. p. 109.

²⁵⁰ Cfr. HELLER, A. citado por DUSSEL, E. *Hacia una filosofía política crítica*. Palimpsesto Derechos Humanos y Desarrollo. Desclée de Brouwer. España. 2001. p. 265.

²⁵¹ ANSUÁTEGUI ROIG, F. op. cit., p. 21.

²⁵² *Ibidem*, p. 48.

²⁵³ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU. *El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Informe del Secretario. Organización de las Naciones Unidas. 2004. p.5.

- Restricciones a los poderes de gobierno, Ausencia de corrupción, Gobierno abierto, Derechos fundamentales, Orden y seguridad, Aplicación de las normas, Justicia civil, Justicia criminal y Justicia informal²⁵⁴.
- Derecho de acceso a los tribunales para la resolución de disputas, derecho para ser escuchado o representado por un juez imparcial.²⁵⁵
- Tutela directa y jurisdiccional para garantizar los intereses de los ciudadanos al invocar un tribunal de justicia.²⁵⁶
- Principios éticos jurídicos y políticos constitucionales, principio general de igualdad;²⁵⁷ de proporcionalidad, de confianza en la relación del ciudadano con la legislación, de no retroactividad de la ley, libertad contractual;²⁵⁸ así como sub-principios de sometimiento de la Administración a la Ley, la vinculación también del legislador a cierto derechos fundamentales, la independencia del juez, el derecho a la audiencia jurídica, la prohibición de intromisiones arbitrarias en el status jurídico del individuo, y a la prohibición de retroactividad de las leyes onerosas.²⁵⁹
- Continuidad absoluta entre libertad individual y voluntad general y la idea de que los intereses públicos solo pueden ser expresados bajo la forma de leyes que representan la voluntad general y buscan el bien común.²⁶⁰
- Garantía de libertad basada en el imperio de la ley y no en el de los hombres.²⁶¹

²⁵⁴ Cfr. La Organización World Justice Project, considera en el Índice de Estado de Derecho 9 factores y dentro de ellos asocia a un total de 47 sub-factores, a través de su metodología compara a nivel mundial el índice en todos los países. WORLD JUSTICE PROJECT. *Rule of Law Index 2015*. WJP. Washington, D.C. U.S.A. 2015. p. 10.

²⁵⁵ HARLOW, C. op. cit., p. 191.

²⁵⁶ FERNANDO PABLO, M. Fundamentos..., op. cit., p. 22.

²⁵⁷ LARENZ, K. *Metodología de la ciencia del Derecho*. Ariel, 1a ed. Barcelona. 1994. p. 339.

²⁵⁸ *Ibidem*, 421-424.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 446.

²⁶⁰ Cfr. ROUSSEAU citado por RODRÍGUEZ ZEPEDA, J. op. cit., p. 18.

²⁶¹ SINGER, A. «De Rousseau al Federalista: en busca de un terreno común» en BORON, A. (coords.) *Teoría y filosofía política. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO, marzo, 2002. p. 54.

- Respeto y garantía de los derechos y principios universales.²⁶²
- Democraticidad en la dimensión de extensión del sistema legal y del trato de las instituciones hacia los ciudadanos.²⁶³
- Trato imparcial en la aplicación de la ley hacia la gente y hacia los responsables de su implementación.²⁶⁴
- Ejercicio del poder democrático en las dimensiones morales y políticas que posibilitan el compromiso con las normas por él creadas.²⁶⁵

II.1.2. Contrastes del Estado de Derecho

Al revisar algunas constituciones, se encuentra una diversidad de términos que, si no son claros, pueden dar margen a incorrectas o incompletas interpretaciones, haciendo que lo establecido en ellas, no se desarrolle como realmente fue concebido. De igual manera, existen conceptos utilizados en estatutos y reglamentos administrativos, por lo que es necesario, se contemplen términos oficiales para no dar margen a confusiones que le resten fuerza a conceptos que deben ser comprendidos de manera amplia. El término, más no el concepto de Estado de Derecho en diversas constituciones se centra básicamente en el estricto sometimiento de los poderes públicos y al respeto a la Ley.

A nivel internacional, las organizaciones supra-gubernamentales y no supra-gubernamentales, tienen una fiel preocupación para fortalecer la gobernabilidad en algunos países, y contribuir al respeto de los derechos humanos. Las organizaciones internacionales contemplan con una postura conceptual clara y definida que, en el Estado de Derecho se agregan elementos muy particulares y necesarios para entender su verdadero alcance. Tanto los Estados como las organizaciones ponen énfasis en la calidad y certeza legal de la norma y en el principio de la

²⁶² ANDERSON, P. *Spectrum. De la derecha a la izquierda en el mundo de las ideas*. Akal. Madrid, España. 2008. p. 164.

²⁶³ Cfr. O'DONNELL citado por ABAL MEDINA, J. *Manual de ciencia política*. 1a ed. Eudeba, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. 2010. p. 164

²⁶⁴ VILHENA VIEIRA, O. Op. cit., p. 153.

²⁶⁵ ANSUÁTEGUI ROIG, F. op. cit., p. 64

dignidad de la persona, así como en el ejercicio correcto del poder público.

BOBBIO asimila al Estado de Derecho como un «control jurisdiccional de los actos administrativos»,²⁶⁶ para tutelar los intereses de los ciudadanos, reivindicando los derechos y las libertades fundamentales.²⁶⁷ Si revisamos a manera de ejemplo algunos artículos de las constituciones, es más fácil situar en qué medida se contempla la tutela de los derechos de forma directa.

Por ejemplo, diferentes constituciones de manera explícita contemplan limitaciones y responsabilidades hacia los Poderes públicos del Estado (Poder ejecutivo, legislativo y judicial). En Europa, se puede mencionar que la Constitución de Alemania²⁶⁸ reconoce el Estado de Derecho (Rechtsstaat) en la supremacía de la ley y la protección de los Derechos fundamentales. En el artículo 20 fracción 2, titulado *Fundamentos del orden estatal y Derecho de resistencia*, identifica la soberanía que forma parte del Estado de Derecho, asumiendo que «todo poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos especiales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial», en la fracción 3, complementa señalando que «el Poder legislativo está sometido al orden constitucional;²⁶⁹ y los Poderes ejecutivo y judicial²⁷⁰ a la ley y al Derecho;²⁷¹ por lo tanto, queda

²⁶⁶ BOBBIO, N. *Sección de obras de política y derecho*. Fondo de Cultura Económica. México. 1986. p. 81.

²⁶⁷ RODRÍGUEZ ZEPEDA, J. op. cit., p. 23.

²⁶⁸ Cfr. *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*. Edición del texto, Actualizado hasta octubre de 2010 recuperado de <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>>.

²⁶⁹ Cfr. Algunos artículos expresan claramente el sometimiento del Poder Legislativo del Estado a la ley, por ejemplo en el artículo 34 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, referente al sometimiento a la ley, se menciona que en el ejercicio de una función pública que fuera confiada violare los deberes que la función le impone con respecto a un tercero, la responsabilidad recae, en principio, sobre el Estado o la corporación a cuyo servicio se encuentre; y en el Artículo 37, se considera que si un Land (Estado Alemán Federado) en caso de incumplimiento de un deber federal se le obligará a cumplir por la vía coactiva federal.

²⁷⁰ Cfr. En el Artículo 61 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, se menciona que se «podrá acusar al Presidente Federal ante la Corte Constitucional Federal por violación dolosa de la Ley Fundamental o de otra ley federal, siendo la corte la que tenga posibilidad de separarlo del cargo».

²⁷¹ Cfr. La independencia de los Jueces está sometida únicamente a la ley (Art. 97 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania,) y si un Juez Federal

patente que la soberanía se ejercita, no solo a través del voto, sino a través de los mecanismos del Estado, los cuales garantizan el respeto a la integridad del pueblo. Esta dimensión sucede de manera similar en España como se podrá observar más adelante.

El término de Estado de Derecho (Rechtsstaat) se menciona en tres ocasiones en la Constitución alemana, la primera se encuentra en el artículo 16 fracción 2, referente a la garantía que tienen los extraditados alemanes hacia un Estado miembro de la Unión Europea o a un Tribunal internacional, apuntando que dicha garantía debe siempre respetar los principios del «Estado de Derecho»; sin embargo, no se enuncia, cuáles son los principios del Estado de Derecho, por lo que se estima, que queda implícito en el resto del ordenamiento. De igual manera, en el Art. 23 fracción 1, se menciona que Alemania contribuirá al desarrollo de la Unión Europea, obligada a salvaguardar los principios democráticos del «Estado de Derecho», social y federativo. Y por último en el Art. 28 menciona que los Länder (entidades municipales) deben responder a los principios del «Estado de Derecho republicano, democrático y social».

Comparando con otro país miembro de la Unión Europea, se consideró propicio mencionar a Finlandia en esta investigación, como un ejemplo de referencia significativa, debido a que, según el reporte del índice de Estado de Derecho publicado por la World Justice Project del año 2018, ubicó a Finlandia en la tercera posición de entre 113 países.²⁷² El índice consideró nueve factores de Estado de Derecho, los cuales en la parte empírica (capítulo IV) de la presente investigación se revisarán con mayor detalle. El índice corresponde al resultado de una encuesta aplicada a una población de más de 110,000 hogares y expertos en el mundo encuestados por la organización WJP.

Por lo tanto, de manera general puede mencionarse que en la Constitución de Finlandia aparece solamente en una ocasión el término

vulnerase los principios de la Ley o del Orden constitucional, en caso de infracción dolosa podrá ordenarse su destitución.

²⁷² Como nota aclaratoria, Dinamarca se ubicó en el lugar número uno del Índice del Estado de Derecho y Noruega en el número dos. No se decidió elegir a ninguno de estos dos países, ya que, en sus constituciones traducidas al español disponibles en línea, no aparece el término de Estado de Derecho, por lo que dificultaría el análisis al utilizarlos como referencia en cuanto a la interpretación constitucional

de Estado de Derecho, en su Artículo 2²⁷³ titulado *La democracia y el principio del Estado de Derecho*, reconoce que, el poder estatal pertenece al pueblo, quien está representado por el Parlamento (principio de soberanía); que se complementa con «la democracia como derecho del individuo a participar e influir en el desarrollo de la sociedad (planificación democrática); y que «el ejercicio del poder público debe basarse en la Ley». Agrega además que, en todo acto público debe observarse estrictamente lo establecido por la Ley.

El Art. 113 considera el tema de la Responsabilidad²⁷⁴ penal del Presidente de la República, cuando exista causa de haber cometido delito de traición a la patria, delito contra la seguridad del Estado o crimen contra la humanidad, asumiendo que se podrá instruir una acusación ante el Tribunal de Justicia de la Nación. A este tipo de motivaciones jurídicas, pueden encontrarse de manera general en otras constituciones de muchos países.

Pero es importante señalar que, dentro del principio de igualdad en la aplicación de la ley, deba observarse el Artículo 118²⁷⁵ de la constitución de Finlandia, que establece de manera precisa sobre la responsabilidad directa sobre el funcionario, en comparación con la Constitución alemana que considera que la responsabilidad recae, en principio sobre el Estado alemán o hacia la corporación a cuyo servicio se encuentre, y no hacia el servidor público como final destinatario.

Una última comparación de especial interés, en la Constitución de España, en el preámbulo aparece el término de Estado de Derecho. En él considera el compromiso de «Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular».

²⁷³ Cfr. *Constitución de Finlandia*, Sancionada en Helsinki el 11 de junio de 1999, Traducción no oficial del Ministerio de Justicia, Finlandia. Recuperada de <<https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/es19990731.pdf>>. Diciembre 2017.

²⁷⁴ Cfr. En diferentes artículos de la Constitución de Finlandia, se presentan otras responsabilidades hacia funcionarios, tales como el artículo 114 donde se refiere a Instrucción y trámite de una acusación contra un Ministro; 117 Responsabilidad jurídica del Procurador General de Justicia y del Defensor del Pueblo; 118 Responsabilidad de los funcionarios.

²⁷⁵ Cfr. El Art. 118 de la misma constitución establece que «Toda persona que haya sufrido una violación de sus derechos o un perjuicio a causa de una infracción o una negligencia de un funcionario o de otra persona en el ejercicio de la función pública, tiene derecho a demandar que éste sea condenado a una pena, así como a una indemnización del ente público o del funcionario o de otra persona en el ejercicio de la función pública, conforme con lo regulado más precisamente por Ley».

Mientras que en el artículo 1.1, se menciona que España se constituye como un «Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político»; por otro lado, en el artículo 1.2 se establece que «la soberanía reside en el pueblo del que emanan los poderes del Estado».²⁷⁶

En cuanto a la igualdad ante la ley se encontró algunos aspectos relevantes como es el artículo 9.1 que deja de manifiesto que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico». Sin embargo, esto no sucede de igual manera con la figura del Rey en España, ya que, por tener un gobierno de monarquía parlamentaria, en el Artículo 56.3, se establece que «la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad», mientras que, en el caso del presidente, de los diputados y senadores, y miembros del gobierno, en el artículo 71 y 102 establece que será competente en resolver aquellos asuntos sobre responsabilidad, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Por último, en el artículo 103 se menciona que la Administración pública se someterá a la ley y al Derecho.

Ahora bien, en México, por último, como caso de contraste y por la herencia europea se encuentran algunas similitudes que se han mencionado en los párrafos anteriores,²⁷⁷ en la Constitución mexicana vigente, no se menciona el término de Estado de Derecho, pero queda implícito sus elementos dentro de todo el ordenamiento como a continuación se observa.

Por ejemplo, en cuanto al respeto a la *Soberanía Nacional y la Forma de Gobierno*, ésta reside en el pueblo (Art. 39) y lo ejercita por

²⁷⁶ Cfr. En la Constitución Española Título VI, Del Poder Judicial, Artículo 117, fracción segunda se menciona que «La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley».

²⁷⁷ Cfr. MÁRQUEZ consideró que «el francesismo resultó ser un impulsor muy importante de la constitución del Estado Mexicano al principio del siglo XIX (1824) que se expresó de manera importante en el Derecho Primario Mexicano», posibilitando y fortaleciendo los derechos humanos hacia el respeto del hombre por igual. MÁRQUEZ REBAGO, S. «Estado de Derecho en México» en CIENFUEGOS SALGADO, D. Y RODRÍGUEZ LOZANO, L. (coords). *Estado, Derecho y Democracia en el momento actual*. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas. Fondo Editorial Jurídico. 2008. p. 212.

medio de los Poderes de la Unión (Art. 41), como igualmente es considerado en la constitución de Finlandia recogido en el *Título Cuarto De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado*.

En el artículo 108, se menciona que «el Presidente de la República podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común» a través de juicio político (Art. 109), por faltas administrativas graves que serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente (Art. 109 fracción III párrafo 2), y por último, a través de los tribunales de justicia administrativa que impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, las sanciones correspondientes²⁷⁸.

Por otra parte, a nivel internacional, los países que son miembros de la Organización de las Naciones Unidas aceptan y hacen propio en sus ordenamientos los conceptos y premisas que se extienden a través de los diferentes consejos dando cause a términos, como es el Estado de Derecho, que a continuación se menciona, como ejemplo por el Consejo de Seguridad:

«Se refiere a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos».²⁷⁹

²⁷⁸ Cfr. En el artículo 110 de la misma constitución se figura todos aquéllos que podrán ser sujetos de juicio político, tales como: los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, entre otros. Así como proceder penalmente (art. 111), por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declara si procede contra el inculpado.

²⁷⁹ CONSEJO DE SEGURIDAD. op. cit., p.5

Como puede observarse, el ámbito de competencia se amplía a toda persona y entidad ya sea pública o privada y su sometimiento a leyes públicas y justas, respetando y hacer valer los principios universales y salvaguardar los Derechos humanos sin especificar si son o no fundamentales.

Por su parte, la ORGANIZACIÓN WORLD JUSTICE PROJECT, independiente y multidisciplinaria, a través de la colaboración de ciudadanos y líderes de todo el mundo, ha establecido un concepto holístico, que a través de las normas internacionalmente aceptadas, identifica en su concepto de Estado de Derecho a «un sistema en el que se respetan cuatro principios universales» centrados de manera general en: 1) el sometimiento a la ley; 2) leyes claras, transparentes y justas; 3) el proceso de promulgación de leyes, administración y justicia es accesible, justo y eficiente; y por último 4) la justicia es oportuna, competente, ética, y cuenta con recursos suficientes para su servicio.

En este sentido, la organización busca observar el desarrollo del Estado de Derecho (Rule of Law) en los países y ha generado un ranking mundial donde es posible comparar los países en 9 factores principales, y dentro de ellos identificó 47 sub-factores los cuales se analizan en la parte empírica de la presente investigación, mismos que servirán para vincular con el tema de la planificación identificando de manera deductiva que elementos del Estado de Derecho deberán mejorarse por medio de instrumentos públicos administrativos como es la planificación.

Por lo tanto, para dar utilidad a la información de la WJP, que tiene como objetivo valorar y comparar la percepción a nivel internacional con la información sistematizada por sub-factores, puede considerarse esto como un aliciente para considerar y reencaminar esfuerzos de la gestión pública en la búsqueda de un mejor crecimiento y desarrollo.

Ahora bien, podemos asumir que el concepto de Estado de Derecho basándonos en esta organización se complejiza, en un primer momento al consideran 9 factores y posteriormente 47 sub-factores. Si alguno de los elementos que componen el índice cambia de manera negativa, por consiguiente, el valor del índice es afectado de manera proporcional.

Es importante mencionar que ningún estado ha podido consolidar al 100% su Estado de Derecho,²⁸⁰ pero en el ranking mundial en una escala de 0 a 100 Finlandia logró una calificación global de 85, seguido de Alemania con 76, España 62 y México 31. Es importante reconocer que los países cuentan con diferente sistema económico, político y social, por lo que los valores por más ajustados que puedan estar, basados en una consulta a un gran volumen de población y actores clave, solo nos dan una muestra aproximada de lo mucho que hay que trabajar para lograr mejores resultados.

II. 1.3. Retos del Estado para fortalecer el Estado de Derecho

Comparando tanto el ordenamiento y las propuestas de las organizaciones antes mencionadas, se habla dentro del Estado de Derecho de principios constitucionales, los cuales puede ser considerados como premisas que orientan las acciones de las instituciones y sujetos, y si esto sucede así, el Estado de Derecho bien comprendido, tendrá un mayor peso y facilidad para ser consolidado. No obstante, como principio regido en la moral y vinculado con la norma, su relación es muy estrecha a nivel de intencionalidad,²⁸¹ por lo que cualquier acción que se desarrolle por la autoridad, deberá considerar el respeto e igualdad de todos los individuos, para poder generar un ambiente de seguridad y legítima confianza en las instituciones.

²⁸⁰ El valor del ranking mundial que ofrece la organización World Justice Project, mide la percepción de la población de manera subjetiva del Estado de Derecho a través de encuestas. Por lo tanto, siempre existirá personas descontentas con algunos servicios públicos y derechos en la medición de los 47 sub-factores que son observados, y por consiguiente no podrá alcanzarse el 100% de su escala, pero si aproximarse. La metodología presentada por la WJP, considera la percepción por parte de miembros de la sociedad de cada país, por lo que los resultados obtenidos a través de encuestas reflejan la percepción de manera directa.

²⁸¹ Es importante reconocer que la afirmación de *intencionalidad* corresponde al ser «motivo o base de acción», sin embargo, la acción de la intencionalidad no siempre se ejercita. Pero si deja un antecedente claro sobre el objetivo que se persigue.

Dyzenhars citado por KINGSBURY hace un acercamiento desde los principios generales del Derecho público relacionados con del Derecho administrativo global, enfocando a «el Estado de Derecho de la Ley (normas) al elemento de gobernar» sin considerar procedimientos para hacerlo.²⁸² En la Ley es donde se establece el contrato social otorgando derechos (públicos) subjetivos y objetivos (privados), así como las obligaciones, lo que implica un compromiso de legalidad al cual se debe de cumplir por las normas de manera particular y con el ejercicio gubernamental. Este enfoque atribuye mayormente la confianza de la sociedad a los actos de buena fe para ser gobernada por la ley y la autoridad para responder a las necesidades de la sociedad.

Otros autores, afirman que el Estado de Derecho sirve como un elemento necesario y mediador, ya que funciona como una institución básica y/o un mecanismo a través de múltiples instituciones a favor de la sociedad supervisando la autoridad, o en su caso, como un elemento sancionador. Como institución con capacidad y obligación se le confiere la obligación para gobernar.²⁸³ Y desde otra perspectiva, HARLOW observa que el Estado de Derecho se sitúa como un «principio de agenda política social y democrática»,²⁸⁴ así como un elemento para combatir la corrupción.

De acuerdo con lo anterior, de manera sistémica las instituciones tienen un rol fundamental, debido a que presentan componentes de organización, de medios y de dirección. Su infraestructura institucional debe ser sólida desde su base para poder ejercer el control, la organización y la autonomía, apoyadas en las normas, por lo que su relevancia es aún mayor al tener dicha legitimidad.

El Estado de Derecho como Institución, en su parte orgánica como afirma PAREJO no solo debe consistir en el «principio de la división de poderes», sino que debe prestarse atención a la parte «material» a quien va dirigido el servicio que brinda el Estado. La división de poderes se integra por Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y en la parte material corresponde a los derechos y servicios que brinda al público objetivo, los cuales se enmarcan en el área o sector de influencia. Se

²⁸² Cfr. DYZENHARS citado por KINGSBURY, B. «The Concept of “Law” in Global Administrative Law». *European Journal of International Law*, Núm. 20 Vol. 1. pp. 23–57. <http://doi.org/10.1093/ejil/chp005>. 2009. p. 33.

²⁸³ ROSE, N. «Government and Control». *The Centre for Crime and Justice Studies*. Núm. 40, Vol. 321–339. 2000. p. 337

²⁸⁴ HARLOW, C. «Global op. cit., p. 197.

considera que, a un nivel de administración local, debe ser prudente la «adopción de decisiones para la creación de organizaciones»,²⁸⁵ debido a la dificultad en las relaciones existentes e implicaciones institucionales y especificidades que se desarrollan en cada sector o ámbito de competencia, ya sea político, económico, social, nacional o internacional.

Como medio, el diseño institucional debe proveer de modelos administrativos para el correcto desarrollo y ejecución de las actividades planificadas. El diseño debe ser coherente viable y evaluable integrando las necesidades de la población. La población es la que le da el voto de confianza aprobando o desaprobando su existencia. No obstante, se considera que «la confianza puede ser un activo valioso en el proceso de toma de decisiones públicas», pero en países con una elevada confianza en las instituciones, el sistema legal pasa a segundo plano,²⁸⁶ pues es por una obligación institucional el cumplimiento de las funciones públicas con o sin reconocimiento.

La eficacia y eficiencia se encuentra en una estrecha relación con las capacidades del recurso humano en las instituciones, pues son ellos quienes escuchan de manera directa las necesidades de la población antes de ser realizados los servicios públicos, o en la puesta en práctica de los programas y proyectos, los cuales en conjunto determinan las posibilidades de un cambio real a corto, mediano y/o largo plazo.

Para O'DONNELL el «Estado de Derecho se encuentra entre los pilares de una verdadera democracia de derecho»,²⁸⁷ solo con él podrán garantizarse los derechos, las libertades, y la rendición de cuentas, para contrarrestar los abusos del poder del Estado, pero pone como requisito que las reglas sean válidas, dictadas con procedimientos y que sean reglas universales, para que de este modo, los efectos sean positivos en lo relativo a los derechos humanos y en las obligaciones ligadas a la persona como miembro de una sociedad.

La actividad de dirección para las organizaciones no debe perder su objetivo al considerar los medios disponibles, es muy fácil mencionar que no existen los recursos suficientes, para justificar la no

²⁸⁵ PAREJO ALFONSO, L. op. cit., pp. 92-94.

²⁸⁶ BERGGREN, N. Y JORDAHL, H. «Free to trust: Economic freedom and social capital». *Kyklos*. Núm. 59 Vol. 2, pp. 141-169. 2006. p. 149

²⁸⁷ O'DONNELL, G. «Why the Rule...», op. cit., pp. 32-33.

realización de las acciones, o en su caso, para modificar algunas políticas, planes y programas.

Las instituciones deben tener la capacidad de gestionar mayores recursos sin comprometer a la institución misma, deben de dirigir y hacer que el público interesado contribuya al cambio como corresponsables del desarrollo. Por lo tanto, la dirección debe trabajar de manera holística con mayores actores, para ser coherente con las políticas y programas que se desean desarrollar.

Si finalmente no se alcanzan a obtener los recursos necesarios, se requiere que se realice un análisis de alternativas, para determinar cuáles acciones deberán ejecutarse dentro de la política y del plan, para que en un segundo momento puedan cumplirse las restantes para contribuir con el objetivo total.

Para visualizar aún más los alcances del Estado, debemos de reconocer que ha sido una labor extensa la lucha por obtener mayores derechos sociales y garantías, desde la concepción del Estado absoluto hasta el Estado social y democrático de derecho. En un principio el Estado solo consideraba cuestiones básicas sobre dirigir y decidir la gestión, el orden social y económico. Actualmente como Estado social, se centra en el principio de autonomía y distribución del poder público de manera diferente, en el que se distribuyen las competencias a otros niveles y territorios, no solo para guardar el orden y procurar responder a los intereses públicos y privados, sino también en regular las actividades de particulares, y brindar servicios e intervenir en el área económica, política y social en diferentes proporciones.

El intenso rol del sector privado hizo posible que la situación cambiara contrarrestando la gestión de un Estado absolutista, ya que las acciones del gobierno limitaban el quehacer del sector privado. Es importante señalar que el principio básico de libertad con relación al derecho de propiedad es propiamente de una economía de mercado, por lo que el sector privado posteriormente logró tener un mayor peso, limitando al poder del Estado y dejando su existencia para intervenir solo cuando era necesario (fallas de mercado), transitando a un Estado liberal.

Ante la búsqueda de mayores garantías tanto para el Estado como para el Mercado (sector privado), esta situación no fue del todo favorable ni para el Estado ni para la Sociedad. Sin embargo, fue necesaria la participación de las instituciones, las cuales intentaron

equilibrar, organizar el poder y proponer tomas decisiones de índole público e institucional en el aspecto político y económico.

La sociedad de la clase media se ha organizado para participar y ser un contrapeso más en las decisiones públicas, pero los desequilibrios sociales y económicos han afectado al desarrollo social en muchos países, el sector privado ha sido el que mayormente se ha beneficiado. Por otra parte, el Estado está consciente del rol y la presencia de la Sociedad, y ahora más que nunca en las decisiones de interés público. Si el Estado era quien decidía con poder y autonomía, ahora en adelante es la Sociedad quien juega un rol determinante para legitimar el uso y el poder de la autoridad de manera compartida.

SALAMERO manifiesta que se requiere de mayor participación del Sector privado y de la Sociedad, para que intervengan durante los procesos jurisdiccionales en las distintas fases, en la investigación, en el seguimiento y en las conclusiones para consolidar un Estado de Derecho democrático y participativo.²⁸⁸

Hablar de la transición del Estado absolutista a un Estado social de derecho, es una tarea que todavía no se ha consolidado de manera total, el Estado en algunos países sigue teniendo prácticas autoritarias, el sector empresarial parece estar demasiado lejos de la sociedad, por ello, es necesario unir esfuerzos para equilibrar y consolidar un Estado democrático de derecho, que interrelacione de manera directa al sector social, político-institucional y económico.

II.2. GOBIERNO PÚBLICO

Existen diversas definiciones que le son atribuidas al Gobierno. SABINE por ejemplo, considera de una manera sencilla que un gobierno es «una serie de instituciones destinadas a reglamentar la reflexión y la discusión pública con el fin de elaborar una política aplicable».²⁸⁹ En esta definición se considera la participación institucional y la voluntad de la mayoría, imprimiendo un carácter de gobierno abierto y participativo. Autores asumen que en los Estados democráticos la

²⁸⁸ SALAMERO TEIXIDÓ, L. *La protección de los derechos sociales*. Civitas. 2012. p.125.

²⁸⁹ SABINE, G. op. cit., p. 559.

participación de las instituciones y de la sociedad contribuye a mejorar al gobierno y al sistema social.

SARTORI por ejemplo considera al Gobierno como un «órgano colegiado con una estructura de autoridad», cuyas funciones son las de impulsar, coordinar y dirigir las principales decisiones políticas, así como rendir cuentas al parlamento.²⁹⁰ De manera específica SARTORI expone las diferencias entre el régimen del sistema presidencialista, parlamentario y semi-parlamentario.

En sistema de régimen presidencial a través del «voto directo popular» se elige al Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, en su caso²⁹¹ ambos corresponden a una única persona. Una vez que ha sido electo para ocupar el cargo, tiene la «prerrogativa presidencial» de elegir a los miembros del gabinete y dirigir el Poder Ejecutivo.²⁹²

En el sistema parlamentario, el Poder Ejecutivo y el Parlamento comparten» prerrogativas. En algunos países el Poder Ejecutivo prevalece sobre el Parlamento, mientras que, en otros, el gobierno es por asambleas y, por último, el gobierno es controlado y sometido a través del sistema de partidos, quienes son los que en el Parlamento aprueban las decisiones gubernamentales.²⁹³

Por último, en el sistema semi-parlamentario al igual que en el sistema presidencial el Jefe de Gobierno es elegido a través del voto directo popular, pero, «el poder se comparte con el primer ministro»²⁹⁴ el cual debe conseguir apoyo parlamentario para la aprobación de las decisiones gubernamentales.

Es necesario indicar que las figuras de los Poderes se multiplican en los diferentes niveles gubernamentales (Nacional, Estatal y

²⁹⁰ SARTORI, G. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica. 1994. p. 148.

²⁹¹ Cfr. En México, el jefe del Estado y de gobierno se reúnen en una sola persona: el presidente de la República, según los artículos 80 y 89 de la Constitución Mexicana, en el se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión; y se le otorga el carácter de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de las Fuerzas Armadas. En el caso de España el Rey es Jefe de Estado y el Presidente es Jefe de Gobierno. En España, el Rey es el Jefe del Estado y Jefe de las Fuerzas Armadas como lo contempla el artículo 56 y 62. Y el Presidente es Jefe de Gobierno como lo contempla el artículo 99 de la Constitución Española.

²⁹² SARTORI, G. op. cit., pp. 97-98.

²⁹³ *Ibidem*, p. 116.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 136.

Municipal), en el caso de México el poder Ejecutivo recae en el Presidente como Jefe de Estado y de Gobierno, y a los Gobernadores de cada una de las 32 entidades de la República Mexicana. En un menor nivel gubernamental a los Presidentes Municipales que administran y toman menores decisiones de acuerdo con sus competencias.

El Poder ejecutivo recae en el Presidente de Gobierno, quien es el que impulsa las políticas, y junto con los parlamentos se aprueban las leyes, los programas y presupuestos que dan vida a la dinámica política e institucional del país, a través de su planificación y programación.

No obstante, en los parlamentos, aunque se cuente con el aparato burocracional y todos tengan por objetivo llevar al país al crecimiento y al desarrollo, los legisladores se encuentran en luchas constantes para lograr, aprobar y generar acuerdos, obtener recursos y conseguir los votos necesarios de manera persuasiva y legítima, y legitimar el rol de sus partidos; ya que al ser escasos los recursos públicos y destinarse para ciertos objetivos, se deja sin recursos a algunas otras necesidades, aunado a las discrepancias que pudieran tener sobre la forma de cómo se aplicarán las políticas públicas por el Ejecutivo.

De manera contraria, en la construcción activa y dinámica gubernamental, por su parte, dependiendo de la efectividad de las tomas de decisiones que se ejecutan por los gobernantes, no solo la sociedad sino los miembros del parlamento y órganos institucionales observarán el desempeño de la gestión calificando en todo momento si son o no oportunas y pertinentes. Por lo que respecta a la sociedad será la que tenga en sus manos el poder de voto, aunado a la información de respaldo que le ayudará a emitir su opinión y voto de confianza para unas próximas y seguras elecciones. Por tal motivo, los gobernantes deben ser responsables en tomar decisiones si desean permanecer en los cargos públicos o en su caso volver a ser elegidos y no sancionados.

Además de lo anterior, al tratarse de medios y recursos públicos los gobiernos deben actuar de manera racional sometiendo a consideración las acciones a través de diferentes comités que son integrados por representantes de diferentes instituciones de la sociedad, para asegurar, garantizar y legitimar los proyectos que desarrollan.

De acuerdo con LINZ, considera que «los miembros de una sociedad otorgan o retiran la legitimidad día en día»,²⁹⁵ dificultando en cierto sentido la aprobación constante de las acciones gubernamentales,

²⁹⁵ LINZ, J. *La quiebra de las democracias*. Alianza Estudio. 1991. p. 40.

por lo tanto, el gobierno, la planificación y el Estado de Derecho se construyen constantemente.

Aristóteles citado por SABINE, concluye que «un Estado dura únicamente lo que dura su forma de gobierno, ya que un cambio en la forma de gobierno significaría un cambio de constitución o del modo de vida».²⁹⁶ Esta interpretación es muy interesante, ya que puede deducirse que, ante una reforma constitucional de manera significativa, ésta deberá entenderse como una nueva constitución. No es necesario el abandono total o parcial de la constitución, o la derogación de artículos para considerarse que las nuevas reformas que se implementen, como aspectos relevantes (ya sea en cantidad o contenido) den origen a una nueva constitución con un nuevo sistema de gobierno.

Como un ejemplo, en México al iniciarse un período gubernamental se contempla en los primeros meses la generación del Plan de Desarrollo, la Ley de Planificación exhorta a las nuevas administraciones que revisen y consideren los planes anteriores los cuales concluyen al margen de la administración saliente, sin embargo, corresponde a los nuevos gobernantes considerar si se modifica algún plan anterior, para ser reutilizado como uno nuevo, o si se genera un nuevo plan completo, sin considerar incorporar textos de los planes anteriores. En la mayoría de los casos, los planes son amplios y detallados, lo que facilita para algunos países, solo la modificación y/o actualización de acciones para ser implementados por la «nueva administración», pero en algunos otros países, el documento del Plan es completamente diferente, en México ambos casos han existido, esta situación se relaciona por la procedencia del partido político al que pertenece el gobernante que toma el poder, por lo tanto, el gobierno es el que decidirá qué tipo de plan generará como forma de gobierno.

La importancia de los Planes como documentos, radica en el sentido de conocer que políticas deben desarrollarse, pero corresponde a los gobiernos determinar las estrategias adecuadas para el máximo aprovechamiento y consecución de los planes, programas, proyectos y acciones gubernamentales.

²⁹⁶ SABINE, G. op. cit., p.100.

II.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración pública ha experimentado procesos de evolución en su forma de gobierno, de acuerdo con el contexto histórico presenciado, pasando desde gobiernos con regímenes absolutistas y transitando hasta la actualidad a regímenes democráticos de Estado de Derecho.

En un principio, SÁNCHEZ GONZÁLEZ considera que la Administración pública ha existido como una «actividad, un fenómeno real y un objeto de estudio»²⁹⁷ como resultado de la capacidad del gobernante para dirigir. Históricamente la Administración pública puede remontarse desde las «antiguas civilizaciones de cinco mil años atrás»,²⁹⁸ pero con el paso del tiempo las actividades administrativas se complejizaron e hicieron que fuera necesario delegar a un mayor número de individuos y organismos las actividades para facilitar el trabajo y expandir los servicios del gobierno a nuevos territorios.

El autor identifica cuatro dimensiones claras en cuanto a visión histórica como son: 1) las formas históricas de gobierno, 2) el papel de los funcionarios, 3) el desarrollo de técnicas básicas administrativas, y 4) la creación de los servicios básicos.²⁹⁹ Es importante reconocer que estas cuatro dimensiones requieren seguir estudiándose ya que la Administración pública es dinámica y está en constante evolución, por lo que pudiera considerarse que en algún momento el enfoque de la administración pueda ubicarse en alguno de las cuatro visiones históricas.

En este sentido, es necesario continuar con el proceso de entendimiento y diseño de nuevas formas de gobierno, así como analizar y definir las competencias de los servidores públicos, generar y aplicar modelos con técnicas administrativas ad hoc, en función de las necesidades y de los momentos coyunturales que se desarrollen durante el tiempo, y por último delimitar y encontrar los mecanismos dentro de las normas administrativas para que sean eficaces y eficientes para ofrecer servicios públicos con un mejor y mayor efecto.

²⁹⁷ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. *La Administración pública como Ciencia. Su objeto y estudio*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2001. p. 23.

²⁹⁸ *Ibíd.*, p. 24.

²⁹⁹ *Ibíd.*, p. 51.

El estudio de la Administración pública varía en la academia, no solo por estudiar los momentos históricos sino también por las características propias de los países y regiones. De manera general en Europa la tradición de su estudio se presenta con el Derecho administrativo, mientras que, con la visión norteamericana se centra en estudios de las organizaciones.³⁰⁰

Ambos enfoques son referentes importantes y deben ser complementarios, el Derecho mediante normas, asienta las bases para un derecho específico que debe desarrollar el Estado por medio del Poder Legislativo elaborando reglas de conducta; mientras que, con la visión organicista, se consolida el óptimo desarrollo competencial para las organizaciones, en las que el Poder Ejecutivo actuará en consecuencia, garantizando la tutela de los Derechos humanos y facilitando los servicios públicos.

Retomando algunas ideas expresadas por GARCÍA DE ENTERRÍA para construir una definición propia, se puede decir que la Administración pública es una organización creada y sustentada en el Derecho, con personalidad jurídica de grado superior a las personas físicas y jurídicas con fines concretos.³⁰¹ En esta definición, se considera a la Administración pública como una organización, la cual solo existe cuando está organizada y validada por medio de la norma que la legitima para ejercer la autoridad legal dentro de un territorio dado. Se hace hincapié en que la autoridad que se desarrolla se sujeta a respetar los derechos de las personas jurídicas. Sin embargo, la connotación referente al grado superior, no solo la pone en ventaja, sino que la responsabiliza para actuar en consecuencia de manera que facilite la gestión gubernamental hacia las demás personas físicas y jurídicas para la cual fue instituida.

Si retomamos la definición etimológica del latín, la palabra Administración proviene de la palabra «administratio», siendo una palabra compuesta 1) «ad» se refiere de manera breve «a» ó «aproximación»; y 2) «ministrare» significa «servir, cuidar, ayudar»,³⁰²

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 73.

³⁰¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *op. cit.*, pp. 409, 467 y 474.

³⁰² Cfr. La palabra *administratio*, proviene del latín, autor la identifica como «aid, help, co-operation» correspondiente a asistencia, servicio, y cooperación. Traducción propia. LEWIS CHARLTON, T. *An Elementary Latin Dictionary*. New York, Cincinnati, and Chicago. American Book Company. Recuperado de <<https://archive.org/details/anelementarylat01lewigoo/page/n34>>. 1890. p. 25.

que al unirlos dan como resultando el efecto de servir o cuidar u ayudar. Para que pueda entenderse aún más, la función es desarrollada por el «minister» (ministro) que sería el funcionario público. Por lo tanto, se entiende que la Administración pública es una organización administrada por los funcionarios públicos para servir y cuidar a sus gobernados.

PRIEGO confirma que la Administración pública es una tarea de mayor trascendencia, no como institución, sino como actividad que desarrolla el Poder Ejecutivo. Ya que le corresponde como gobierno «administrar los recursos materiales, humanos y técnicos»,³⁰³ la autora se centra primeramente en la actividad financiera, vía la recaudación de impuestos, y sobre la entrega de participaciones de las contribuciones, subsidios y recursos públicos, los cuales, de acuerdo con las necesidades y presupuestos de egresos, que requieren las entidades (comunidades) y municipios se les dota de recursos por medio de diferentes partidas y programas públicos.

En un segundo momento la autora considera ya no solo una tarea, sino un «proceso necesario para alcanzar objetivos», ya que integra diferentes elementos, tales como la «capacidad del recurso humano, principios y procedimientos»³⁰⁴ para ofrecer de manera eficiente y efectiva servicios públicos, así como también generar «orden público, justicia, seguridad pública, garantizar la integridad y la dignidad humana».³⁰⁵

En cuanto al proceso, el gobierno ejerce la función ejecutiva que lo lleva a diseñar políticas públicas para desarrollar en el tiempo, por medio de programas y acciones, los cuales están ligados a los presupuestos que son autorizados por el parlamento, de acuerdo con la capacidad institucional que posee. Además de ello, organiza de manera interna y externa a los responsables de realizar las actividades y servicios públicos, en cuanto a orden y seguridad. Como puede apreciarse, la actividad que desarrolla el Poder Ejecutivo es plenamente de carácter de planificación y de gestión administrativa.

Es común pensar que a la Administración pública se le considere durante mucho tiempo, como figura única para atender las necesidades

³⁰³ PRIEGO SEGURA, G. *Un nuevo Modelo de Administración pública en la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Estado de Puebla*. 2003. Colecciones de Tesis Digitales. Universidad de las Américas Puebla. p. 57.

³⁰⁴ *Ibidem*, pp. 57-58

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 60.

de la población tanto en lo individual como en lo colectivo, o en su caso, como responsable de una diversidad de servicios. DESDENTADO especifica como principales servicios públicos los de «enseñanza, sanidad, servicios de correo postal y transporte público».³⁰⁶ Cabe señalar que su actividad primeramente es de facilitar dichos servicios, pero esto no significa, que sea solo ella la que deba desarrollarlos. Por su capacidad coordinadora entre secretarías y su extensión en todas las ciudades del país, puede dar una mayor cobertura en comparación del sector privado. No obstante, el exceso de burocratismo y la falta de esquemas que agilicen la gestión pública y el incremento de necesidades sociales la ha superado y en algunas ocasiones, ha sido nombrada como un «Estado fallido» que entre más pasa el tiempo, la ata a una crisis de identidad.

II.3.1. La gestión indirecta de la Administración pública

Para sobresalir de los momentos críticos, las administraciones públicas desarrollan diferentes esquemas de gestión, por ejemplo, en el caso de los servicios de correo postal, debido a su baja eficiencia y efectividad en diversos países, o para dinamizar los servicios se ha optado por esquemas paraestatales (joint venture)³⁰⁷ que se componen de una mayor participación de recursos del sector público y una menor del sector privado para facilitar los servicios, mientras que el sector público invierte sus esfuerzos para destinarlos a resolver otras necesidades. Otro ejemplo, que puede mencionarse es el del servicio de «transporte público», que al igual que el anterior, su actividad pasa por momentos de gran inestabilidad, que la lleva a optar por generar concesiones a empresas privadas por muchos años.

La Administración pública no deja al abandono parte de su responsabilidad como sector público, sino que realiza una gestión indirecta de los servicios públicos al transmitir parte de la responsabilidad de algunas acciones al sector privado. Los altos costos

³⁰⁶ DESDENTADO DAROCA, E. op. cit., p. 40.

³⁰⁷ Cfr. De acuerdo al tema y necesidad, la Administración pública estima a través de la normatividad las modalidades y proporciones de participación del sector privado, así como también el tiempo de duración del contrato público de concesión o de participación. Algunas proporciones corresponden a un 51% sector público y 49% sector privado.

como el incremento de los combustibles o la inflación, repercute en el bolsillo de la población, por lo tanto, para el sector transportes (como ejemplo), las concesiones públicas representan una válvula de escape, que además de ello, el gobierno destina subsidios públicos para equilibrar los posibles costos que pudieran ser asumidos directamente por la población en tiempos de crisis económicas o momentos de inestabilidad.

El proceso de liberalización de la economía es otro elemento que ha llevado a algunos países a decidir si privatizan algunos de los servicios de los bienes públicos, que pasan a llamarse bienes públicos privados según la visión de la Ciencia política, pero no es el bien sino el servicio el que se privatiza, bajo la idea de que la población pagará un menor costo y recibirá un mejor servicio, pero esto no siempre sucede.

Es importante señalar el cambio que observa DESDENTADO referente a que en el «Derecho administrativo por reglas (igualdad) ha cedido su campo al Derecho administrativo por principios (equidad)». Este cambio administrativo parece generar incertidumbre a largo plazo, pero soluciona problemas a un corto plazo, ya que por principios busca la justicia social dentro del pragmatismo, pero puede comprometer el ámbito legal si no se examina con prudencia las ventajas o inconvenientes en las tomas de decisiones por las normas evitando juicios morales.

Unas de las problemáticas que se presentan de manera general en las administraciones de los gobiernos, son la escasez de recursos financieros y el tiempo para desarrollar proyectos de gran escala, que superan los períodos gubernamentales (4 años para España / 6 años para México) de mediano plazo y largo plazo. En un principio, si están bien diseñados y aprobados en tiempo los programas y presupuestos, y se cuenta con los recursos, los grandes proyectos pueden concluirse dando buenos resultados, pero es importante señalar, que los países no están exentos a las crisis globales, así como de otros factores que son determinantes y que suceden de manera esporádica, provocando un desequilibrio en los países de manera directa y negativa del rumbo a seguir.

Los gobiernos valoran de manera instrumental, generar contratos que les permitan anticiparse a situaciones adversas concesionando proyectos de gran magnitud, convirtiendo el uso y goce de los productos y servicios públicos en bienes públicos privados, como anteriormente

se mencionó. Las empresas buscan economizar reduciendo costos, producir al máximo en un menor tiempo, generar una utilidad significativa de recursos, en comparación con el sector público que no busca el lucro y generalmente brinda el servicio con mayor lentitud.

Pero en caso de no ofertar la posibilidad de concesiones, el gobierno debe destinar recursos en abundancia (incluyendo una parte del recurso como garantía por si surge algún contratiempo) de acuerdo con las estimaciones de los programas o proyectos de gran envergadura, por lo que, entre el costo real y el costo de garantía, dicho recurso no puede ser utilizado para resolver otras necesidades sociales que tienen urgencia. Una de las críticas negativas que ha tenido el gobierno, es que sus presupuestos que provienen de las secretarías cada vez son mayores, pero esta situación en algunos casos se debe a que, si no se ejerció todo el recurso del presupuesto anual, el año siguiente su presupuesto será menor, lo que los gobiernos de algunos países buscaban la manera de gastar el recurso en los últimos días del año presupuestal en cosas superfluas. Pero se han tomado medidas para contrarrestar dicha situación obligando a las secretarías que actúen bajo la visión de aprobar «presupuestos basados en resultados» (PbR).

Es importante mencionar y considerar que la medida de la concesión deberá ser temporal mientras que el gobierno mejora su capacidad institucional para brindar los servicios públicos, y valorar si algunos servicios que fueron privatizados deberían ser nuevamente públicos, para que de esta forma el Estado retome el rol que le corresponde como proveedor directo de bienes y servicios públicos.

Para asegurar que los servicios concesionados realmente se ejecuten, es importante señalar que existen medidas sobre concesiones de servicios públicos que pueden declarar nulas las concesiones «cuando impliquen perjuicios graves de interés público»³⁰⁸ o cancelarse cuando las entidades privadas no cumplan con los objetivos establecidos al momento de la licitación y en el procedimiento de

³⁰⁸ Cfr. Como ejemplo en la Constitución Mexicana se contempla en el Artículo 28 correspondiente a la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, en su fracción XVIII se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios al interés público. O a través de legislaciones secundarias como es la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público del Gobierno de España.

adjudicación, lo que facilitaría que el Estado retomara el control como autoridad competente.

No obstante, la Administración pública debe ser capaz de responder a las necesidades y anticiparse a los cambios, identificando y aplicando mecanismos que le aseguren un mejor desarrollo, los servidores públicos mejoran si se profesionaliza por medio de la capacitación al recurso humano de manera constante, aunado a la tendencia de contar con personal de carrera que tiene mayores posibilidades de garantizar un mejor servicio por su formación, reduciendo así el tiempo de la curva marginal de aprendizaje.

II.4. GOBERNANZA

El término de gobernanza en una definición básica se refiere al arte o manera de gobernar, éste contempla diferentes ámbitos de desarrollo (económico, social e institucional) y pretende generar un equilibrio y coordinación entre el Estado, la Sociedad y el Mercado.³⁰⁹ Autores como ZAMBONINO, ABOULAS ET AL, consideran a la gobernanza como una «transformación de la organización»³¹⁰ ya no solo como la función administrativa, que pasa de un esquema tradicional para utilizar el poder, cumplir con procedimientos y ejecutar políticas públicas, sino como el cambio que experimentan las «capacidades estructurales del gobierno en cuanto a eficacia y eficiencia».³¹¹

SLAEV considera que la «esencia de la gobernanza está estrechamente conectada a las formas sociales de coordinación, especialmente a la planificación» y podría ser definida la gobernanza como una «administración intencional del desarrollo de un sistema hacia un estado deseado».³¹²

³⁰⁹ El diccionario de la lengua de la Real Academia Española vigente incluye en el concepto de gobernanza al desarrollo económico, social e institucional, pero también, de manera básica el gobernar y gobernarse.

³¹⁰ ZAMBONINO PULITO, M; ABOULAS, H. Y TEJEIRO LILLO, M. (coords). *Gobernanza, Derecho administrativo y políticas públicas en España y Marruecos*. Dykinson, Madrid. 2014. p.18.

³¹¹ SARTORI, G. op. cit., p. 129.

³¹² SLAEV, A. «Types of planning and property rights». *Planning Theory*, SAGE. Vol. 15. Núm. 1: pp. 23-41. 2016. p. 24.

En un segundo artículo SLAEV agrega que dentro de la gobernanza nomocrática (término visto por Moroni) asume a la planificación en un sentido amplio encontrando dos formas básicas de regulación que requieren de diferentes métodos de administración, la primera se refiere a «coordinar las acciones de particulares y entidades privadas» y; la segunda en «administrar los recursos públicos comunes»³¹³ por lo tanto, SLAEV atribuye la gobernanza a las funciones muy particulares de intervención que junto con Taylor y Majone, identifican el «control ambiental, la regulaciones en salud y seguridad, la protección del consumidor, el empleo y trabajo, y la privacidad».³¹⁴

Tradicionalmente los gobiernos desarrollan su gestión administrativa respondiendo a las necesidades de los ciudadanos «administrativa y judicialmente»³¹⁵ sobre las decisiones que se realizan en el ámbito tanto público como privado, protegiendo a los ciudadanos y al Estado en la relación con la administración y entre particulares, aunado a la gestión adecuada de los bienes y servicios para generar un ambiente de gobierno social al alcance de la gente.

Siguiendo el principio de Razón de Estado visto por FOUCAULT, considera el gobernar como «un arte», no propiamente como una forma de expresión, sino de manera amplia de «ejercer la soberanía política»,³¹⁶ que sin duda los gobernantes tienen una obligación limitada, de acuerdo con sus competencias dictadas por reglamentos y códigos legítimos, e ilimitada por la discrecionalidad que se opta. Por lo tanto, actuar consiste en tomar decisiones «meditadas que posibilite de manera racional transformar en ser, el deber ser»³¹⁷ que en otras palabras sería materializar las políticas públicas para fortalecer al Estado y a la Sociedad.

Por lo tanto, gobernar no es una actividad sencilla, ya que no consiste en seguir un esquema o directrices específicas detalladas sin margen de cometer errores, sino un complejo sistema de análisis y de

³¹³ SLAEV, A. «Property rights and methods of nomocratic planning». *Planning Theory*. SAGE. Vol. 15 Núm. 3. Pp. 274–293. 2016. p. 281.

³¹⁴ *Ibidem*, pp. 277-278

³¹⁵ PONCE SOLÉ, J. *Derecho administrativo global: organización, procedimiento, control judicial*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid. España. 2010. p.88.

³¹⁶ FOUCAULT, M. *Nacimiento de la biopolítica*. Curso del Collège de France de 1978-1979. Universitaria. Akal. Madrid. 2009. p. 14

³¹⁷ *Ibidem*, p. 17.

toma de decisiones, que posteriormente serán ejecutadas, y que, además, por su grado de dificultad se le asocia conciliar intereses y dar pronta respuesta a los problemas que se le presentan.

Al considerar el arte de gobernar y el complejo sistema de análisis, es importante identificar en las instituciones su capacidad de respuesta tanto interna como externa. En la parte interna es necesario evaluar los medios que se tienen, su capacidad de negociación y dirección, para poder influir de manera positiva, pronta y expedita en las necesidades. Mientras que, en la parte externa, se debe de considerar la externalización de motivaciones e identificar la visión en común, así como también la disposición en la cooperación institucional para poner en ejecución políticas, planes, programas y acciones necesarias para que de manera sinérgica se dé una pronta respuesta efectiva.

El recurso financiero en la mayoría de las veces, se vuelve un impedimento trascendental para la generación de políticas, planes y proyectos de gran calado, ya que, al no ser suficiente, se descarta de manera pronta acciones públicas que bien pudieran desarrollarse con la colaboración de un mayor número de instituciones, ya sea públicas y/o privadas de manera directa o indirecta contribuyendo con mayores recursos.

II.4.1. El Plan nacional para fortalecer la gobernanza

No debe olvidarse o tomarse a la ligera los puntos de vista que HAYEK planteó, referente a no suponer que un sistema pueda ser organizado totalmente por las capacidades humanas, así como identificar especialmente en qué medida una acción pública puede entrar en dicho concepto. El autor asume que «la sociedad no es un sistema racionalmente organizado por una mente o grupo de mentes humanas»³¹⁸ si no el resultado del «orden espontáneo», esta visión pudiera alejarse del tema de la planificación en cierta medida.

Sin embargo, deja claro que «solo muy raramente tales intervenciones logran producir efectos deseados»,³¹⁹ por lo tanto, no rechaza del todo el beneficio que se puede obtener a través de la

³¹⁸ HAYEK, F. *La fatal arrogancia: los errores del socialismo*. Unión Editorial. Madrid. 1990. p. 14.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 143.

planificación, y es en esa rareza el sentido de considerar la capacidad de respuesta, no en lo individual sino en lo colectivo e institucional, del análisis sistemático de información para romper la barrera de la arrogancia para las tomas de decisiones racionales y mesuradas.

Además de lo anterior, HAYEK deja claro y no podríamos estar más de acuerdo con el planteamiento de que «el plan no es – ni podrá nunca ser plenamente controlado por un solo agente»,³²⁰ por lo tanto, se requiere de la participación institucional y descentralizada del control y del cúmulo de información para un correcto análisis y ejecución departamentalizada.

Por ello, uno de los pilares que contempla la gobernanza es la participación democrática, que debe garantizar su correcta aplicación en las tomas de decisiones de manera anticipada, en el proceso y en las evaluaciones de las políticas públicas. RAZQUIN Y RUIZ DE APODACA consideran a la «intervención social» como una complementariedad positiva que «profundiza o avanza en el valor democrático sustentado en la dignidad de la persona humana y sus derechos».³²¹ Por lo tanto, la participación se dirige al menos en dos vías, la primera en garantizar derechos al acceso y uso de la información, y la segunda en participar y tener acceso a los mecanismos para hacer valer de manera efectiva sus intereses en los asuntos públicos.

Una de las ventajas que tienen los gobiernos a través de sus instituciones es que cuentan con canales de comunicación directa, recibiendo información sobre la situación que guarda la entidad y la sociedad, así como de las relaciones que se tienen con el exterior. Por consiguiente, los gobernantes deben ser competentes en diagnosticar y analizar la información, considerar factores económicos, políticos, sociales, ambientales y/o de otra índole, identificando primeramente la «visión en común» y posteriormente las necesidades en lo particular, sobre asuntos que se requieren resolver tanto para el Estado como para la Sociedad, establecer el tiempo y alcance de respuesta y/o decidir si algún otro asunto de manera justificada debe resolverse, primeramente.

Además de lo anterior, apoyados por las ideas de FOUCAULT estima que la planificación es un «gran instrumento de

³²⁰ *Ibidem*, p. 146.

³²¹ RAZQUIN LIZARRAGA, J. Y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. *Información, participación y Justicia de Materia del Medio Ambiente*. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio. Thomson. Aranzadi. 2007.

reconstrucción»,³²² esto nos hace pensar en replantearnos la necesidad de una reconstrucción del quehacer público, más que una construcción de la sociedad, sin embargo, esta reconstrucción dependerá de las características que la norma permita y de los factores comentados en los párrafos anteriores, siendo así que el instrumento de la planificación deberá realizarse en la «justa medida y necesaria»³²³ para que la gestión pública sea eficiente y efectiva, y de este modo, reestructuré o mejore en su caso, aquellas deficiencias institucionales del Estado.

Por lo tanto, cualquier cambio que se realice de manera planificada a nivel institucional tendrá efecto en la sociedad directa o indirectamente, en su justa medida y necesaria, por ello, es necesario recopilar el mayor volumen de información para desarrollar tomas decisiones de manera razonada y razonable, ya que, al no diseñarse adecuadamente las leyes, los planes y/o los programas, el resultado de la acción puede repercutir negativamente tanto en el Estado como en la Sociedad de manera inmediata.

La postura del liberalismo considera necesaria una menor intromisión del Estado, solo es aceptada como válida para que administre los recursos públicos, y para intervenir solo cuando existan fallas del mercado. Ante esta dimensión, FOUCAULT utiliza el término de «liberalismo positivo» haciendo alusión a dos elementos. El primero considera la necesidad de «acciones reguladoras», las cuales existen y son diversas (leyes), exhibiendo lo que está permitido «hacer y no hacer», ya que la sociedad no solo es producto del orden espontáneo como afirma Hayek, sino también de la actividad legislativa.

Y, en un segundo elemento, nombra a las «acciones ordenadoras», que bien podría insertarse aquí, aunado a la legislación la planificación, ubicando al destinatario de tales medidas a las instituciones públicas, no a los ciudadanos, ya que son ellas, las que deben de dar a conocer el «know how» y realizar las acciones pertinentes para la solución a los problemas que se presentan, como responsables de la Administración pública.

Por lo tanto, la interacción entre la norma y la planificación no estarían en contraposición, sino que, en justa medida ambas pueden interactuar como sucede en países democráticos que han institucionalizado la planificación a todo el país, como sucede con

³²² FOUCAULT, M. op. cit., p. 87.

³²³ *Ibidem*, p. 98

México, utilizando el Plan Nacional de Desarrollo, Planes Estatales de Desarrollo y, por último, los Planes Municipales de Desarrollo a escala local, mismos que están vinculados. Es importante valorar que, si la planificación es un instrumento importante, debe servir de base y ser necesaria para la reconfiguración de la regulación y de las acciones ordenadoras, respetando en todo momento el Estado de Derecho.

Retomando algunas ideas de JACKSON que compara los enfoques de Lippmann y Hayek como autores relevantes y propios del contexto histórico de los años treinta, en lo referente a que la planificación bajo la visión liberal reconoce que existen coincidencias al rechazar la planificación dirigida (directa), debido a que, a los planificadores se les atribuían un «amplio margen de discrecionalidad»,³²⁴ situación que comprometía a las libertades económicas, civiles y políticas.

Los autores visualizaban que, por medio de las leyes, los derechos estarían menormente comprometidos, pero desde luego, observa que Lippmann retoma las propuestas positivas de políticas públicas que podrían contribuir de manera gradual para distribuir la riqueza, o reducir el desempleo, esto nos permite dilucidar que la planificación como instrumento, contribuye de manera positiva, para generar resultados en las políticas públicas que son relevantes para el desarrollo.

En este sentido, en 1937 Lippmann consideró que «la planificación democrática sería imposible de realizar en el curso de la implantación de la planificación económica por el Estado»,³²⁵ debido a que forzaría a la población a ajustarse a ella. No debemos olvidar que algunos países de Europa del Este contaban con regímenes socialistas principalmente por pertenecer a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) donde el Estado controlaba los recursos y limitaba los derechos por medio de la planificación centralizada y dirigida.

Puede interpretarse que las políticas, así como los planes contribuyen e intervienen en temas específicos ya sea directa o indirectamente, ya sea para regular algunos aspectos de la economía ante las fallas del mercado, o contrarrestar las fuertes crisis como la experimentada de los años 30's, y para aplicar acciones que busquen contrarrestar desigualdades e inestabilidades de las transacciones económicas privadas, identificando intervenciones para una economía

³²⁴ JACKSON, B «Freedom, the Common Good, and the Rule of Law: Lippmann and Hayek on Economic Planning». *Journal of the History of Ideas*. Vol. 73. Núm. 1, enero 2012. pp. 47-68. 2012. p. 51.

³²⁵ *Ibidem*, p. 56.

compensada.³²⁶ Es entendible que la economía es el motor de crecimiento, pero se requiere que otras áreas se fortalezcan de manera institucional, para que de manera directa o indirecta impacte de manera positiva en la dirección hacia una gobernanza.

La visión anterior coincide con HAYEK un año posterior, al deducir que la planificación «presupone un acuerdo mucho más completo para la importancia relativa de diferentes fines que realmente existen»,³²⁷ en su libro *The Road of Serfdom*, asume que en la planificación intervienen una gran cantidad de temas, los cuales pueden ser difíciles de abordar. Desde luego que la planificación tiene un nivel de complejidad, pero no se considera un imposible. HAYEK pone como requisito que «para lograr una planificación eficiente, se requiere que la dirección deba tomarse fuera de la política y colocarse en manos de expertos, funcionarios permanentes u organismos autónomos independientes».³²⁸

Con este requisito recurrimos a la gobernanza, para generar una planificación democrática y participativa, la cual esté integrada y dirigida por representantes diversos de la sociedad, y sea coordinada por el gobierno de los estados. Los gobernantes reconocen sus limitaciones técnicas y humanas para gobernar, ya que se enfrentan a una diversidad de necesidades sociales, económicas, políticas y culturales que son complejas.

Ahora en día, los gobiernos trabajan de manera estrecha con las instituciones universitarias, centros de investigación, consultores independientes, etc., a través de invitaciones por convocatorias públicas, concursos y licitaciones para obtener de parte de ellos como expertos, mejores resultados en los análisis, diagnósticos y pronósticos de la situación que guarda la entidad, así como para diseñar y poner en práctica programas públicos, y por otro lado, evaluar los efectos de la gestión pública en la sociedad.

Hasta el momento, es posible observar que, para los autores antes mencionados, la planificación representa una acción con verdadera posibilidad de cambio que, si es utilizada como un medio, podrá generar resultados positivos, pero es importante hacer notar nuevamente en la presente investigación, que la planificación que aquí se expone, como

³²⁶ *Ibidem*, p. 51.

³²⁷ HAYEK, F. *The road to serfdom*. Routledge. London; New York. 2001. p. 65.

³²⁸ *Ibidem*, p. 65.

modelo de común denominador e indicativa, mejora el diseño y la gestión de las administraciones públicas dentro del Estado de Derecho.

Por lo tanto, si las ideas que se expresan a través de los autores enfocando los esfuerzos al mejoramiento de la función pública y no hacia la búsqueda de un estado que persiga un régimen político de planificación centralizada, se puede considerar que es posible lograr grandes cambios, siempre y cuando, la planificación sea aplicada de manera adecuada y vinculante, con estricto apego a los procesos legales por las administraciones en turno.

II.4.2. Consolidación de la gobernanza

Respecto a la reconfiguración y/o creación de nuevas regulaciones, la planificación debe ser utilizada como referencia para fortalecer la actual forma de gobernar con la elaboración y evaluación de diagnósticos y pronósticos, con el objetivo de observar cuales normas cumplen con todas las especificidades para una correcta aplicación, y que, al materializar las acciones públicas existan siempre una coherencia legal entre ellas.

Según PONCE para la doctrina alemana moderna, el Derecho administrativo debe concebirse con la idea de dirección, como «una herramienta útil para guiar a la Sociedad»,³²⁹ basarse en la interpretación de la práctica legal y en las decisiones públicas. Asumir que el Derecho administrativo se asocia a la dirección, sería mayor e intensamente asumible que lo haga la planificación. Pero entre el Derecho administrativo y la planificación existen diferencias que son positivas y que, en conjunto, éstas pueden guiar con certeza el actuar del gobierno y facilitar el desarrollo de la sociedad.

Identificando el tema de gobernar y factores mencionados anteriormente, en la Constitución española en su artículo 38³³⁰ se explicita la libertad de empresa y la economía de mercado en función de las exigencias de la economía general, pero además en el artículo

³²⁹ PONCE SOLÉ, J. op. cit., p. 86-87.

³³⁰ Cfr. Artículo 38. Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

131, se considera la opción de utilizar a la planificación como medio para equilibrar y armonizar el desarrollo. En contraste con la Constitución mexicana en su artículo 25³³¹ considera de manera directa que «el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional fomentando las actividades del interés general», por ello, es importante identificar cual es el enfoque que el gobierno desarrollara, ya que no solo actuará a través de las leyes y reglamentos, sino también con políticas y/o instrumentos públicos como es la planificación, impactando de manera directa en el crecimiento y en el desarrollo de las regiones del país.

Contar con reglas claras y planes diseñados en su justa medida para lograr un mayor crecimiento y desarrollo, y reconducir políticas públicas para beneficio del Estado, de la Sociedad y del Mercado, facilitará la cooperación y el entendimiento ante los problemas, ya que no solo un orden espontaneo existe y debe existir, se requiere también de una buena gobernanza donde el Estado cuente con tomadores de decisiones responsables, que actúen y generen los mecanismos adecuados para la constante solución a los problemas.

El centro de atención de la administración ha sido asegurar la igualdad, calidad, neutralidad, y probidad de derechos y servicios a través de las normas y de las políticas públicas, pero en contraste con la visión de la gobernanza, la Administración pública pretende generar una mayor apertura, participación, transparencia, rendición de cuentas y el respeto a la ley, traduciéndose en mejores prácticas gubernamentales inclusivas.

La gestión pública en algunos lugares no ha logrado brindar todos los servicios esperados, por lo que se vuelve necesario replantearse desde el derecho y la ciencia política algunos mecanismos que fortalezcan el rol del Estado y de su administración, y diseñar de ser

³³¹ Cfr. Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

necesario una reestructuración administrativa o una mayor coordinación entre dependencias y entidades públicas, desde un ámbito nacional a uno local, con el fin de concebir una mayor capacidad en las tomas de decisiones, para responder a las necesidades del sector público y privado.

Los principios de autonomía, rendición de cuentas y legitimidad, entre otros, como elementos para una buena administración, no deben propiciar que los gobiernos solo se centren en su organización, sino en las prestaciones materiales.³³² Parece ser una tarea compleja el conciliar intereses, incluir principios, y cumplir con los requerimientos normativos.

Podría pensarse que la gobernanza debería estar solo legitimada en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones, sin embargo, esta situación no es suficiente, ya que el descontento de la sociedad obliga a que los gobernantes se vean en la necesidad de demostrar la eficiencia y la eficacia con la implementación de indicadores o estándares de calidad³³³ y en cantidad, independientemente de los resultados que se obtengan.

VILA considera que existe una «tendencia» de la gobernanza, se desplaza a través de la participación de mayores instituciones internacionales, a manera multinivel,³³⁴ ya que se participa en los procesos de reestructuración e intervención innovadora en las relaciones público y privadas logrando llegar hasta escalas locales. Ya no solo es el Estado el que determina y decide la dirección de la política, sino la transición de ser inclusivo lo convirtió en algunos contextos en coordinador y dictaminador de las propuestas y diseños de políticas públicas de diversos organismos e instituciones. A nivel Estado se

³³² PONCE SOLÉ, J. op. cit., p. 92.

³³³ Cfr. Un ejemplo de ella sería la norma ISO 9000, la «ISO 9000 la cual se refiere a las buenas prácticas de administración». La norma obliga la revisión del procedimiento que sea permanente y sin cambios. Revisar que se cumpla el procedimiento, puede prohibir la realización de cambios que pudieran ser importantes, positivos y necesarios, pero por no perder el certificado el cual tiene un costo, se ven en la necesidad de continuar desarrollando las mismas prácticas. Sin embargo, si el diseño y gestión es adecuada el procedimiento garantizará la permanencia de la acción.

³³⁴ VILA VIÑAS, D. «Niveles inferiores de la gobernanza multinivel. Posibilidades y límites políticos a través del nivel comunitario en el sur de Europa familiarista y en crisis» en GARRIDO, M., Y RUIZ, R. *Democracia, gobernanza y participación*. Tirant lo Blanch. 2014. p. 335.

presentan aspectos de centralización de recursos y descentralización en funciones, incorporando reglas, procesos, controles y técnicas de gestión para asegurar la gobernabilidad.

En el libro blanco de la Gobernanza de la Unión Europea, se observa una preocupación por los países miembros de generar una mayor integración y «conexión más directa con los ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas»,³³⁵ aunado a los instrumentos administrativos que pueden desarrollarse por medio del «análisis efectivo, la vía legislativa, del instrumento jurídico adecuado, del marco de la corregulación, del método abierto de coordinación, de la cultura reforzada de evaluación e información de retorno, y del retiro de propuestas cuando se socaven principios»³³⁶ ya sea de manera sectorial o integral, cuyo efecto busque garantizar una mayor integración y desarrollo para los países.

ALENZA centra su atención en el aspecto político, administrativo, y jurídico al observar como un «principio» la participación en la planificación, y considera que la «participación ciudadana (en materia ambiental), es una exigencia ética y democrática que resulta imprescindible para la adopción de decisiones que entrañan riesgos colectivos y para la efectividad de dichas decisiones».³³⁷

Si nos detenemos en cada uno de los aspectos, podemos mencionar, que la participación ciudadana se manifiesta dentro del principio político por la democracia, que considera la necesidad de que la sociedad pueda externar sus necesidades y aportar soluciones a los problemas de interés general. En el aspecto administrativo-normativo, se pretende establecer una participación real efectiva e informada en las tomas de decisiones públicas, como parte colindante del Derecho a la información y participación. Y, por último, como aspecto trascendental, se ubica el tema jurídico en cuanto al acceso a la justicia que se vincula

³³⁵ Cfr. En el centro de atención de la gobernanza visto por la Comisión Europea se contempla a la «apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia» en los procesos, los cuales deben ser la base de la democracia y el Estado de Derecho que debe compartirse por todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local para lograr una mejor forma de gobierno. COMISIÓN EUROPEA. *La Gobernanza Europea. Un libro blanco*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. COM. 428 final. 2001. pp. 5-7.

³³⁶ *Ibidem*, pp. 16-18.

³³⁷ ALENZA GARCÍA, J. «La participación en la planificación de residuos». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Doctrina. Núm. 36 enero-abril. Pp. 21 -35. 2017. p. 10

con la protección y titularidad de un medio ambiente adecuado, qué sin la observancia directa y efectiva de la participación, y/o la falta de participación ciudadana y/o el no sometimiento a la información pública de los planes y programas sectoriales, éstos pueden ser impugnados.³³⁸

Es importante señalar que la transición a un gobierno democrático trajo consigo la colaboración de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, del sector privado y de la sociedad, para co-responsabilizarse en los asuntos públicos, en el diseño, ejecución y evaluación para que en conjunto las opciones elegidas y aprobadas obligaran a que las políticas fueran viables y evaluables respondiendo de manera directa a las necesidades colectivas e individuales.

Para diferenciar algunos instrumentos de intervención administrativa entre ellos a las políticas, los planes, y los programas, respecto de la regulación concebida mayormente por el Derecho, los cuales tienen diferentes objetivos y matices y que en conjunto dan dinamismo significativo a la gestión pública, se presentan a continuación algunas diferencias.

II.5. INSTRUMENTOS PÚBLICOS ADMINISTRATIVOS

II.5.1. Política pública

En una definición fácilmente asumible, se le denomina a la Política pública a toda acción que el gobierno decide hacer o no hacer, pero esta definición solo podría ser aceptada si el resultado forma parte del análisis y de la selección de opciones disponibles para ser elegidas y ser desarrolladas.

Consultando al glosario de términos más usuales de la Administración Pública Federal del Estado Mexicano se entiende por Política al:

«Criterio o directriz de acción elegida como guía en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las

³³⁸ *Ibidem*, pp. 2-3.

estrategias, programas y proyectos específicos del nivel institucional». ³³⁹

En la definición aparece el término de criterio, que puede ser entendido como una opinión o decisión que se adopta. A nivel institucional la norma fija los criterios a seguir, pero a nivel político, el criterio se encuentra plagado de ideologías, principalmente del partido político del que pertenecen los tomadores de decisiones o a la organización que representen. Por ello, es importante considerar el análisis de políticas públicas para la correcta formulación de las políticas para que se garantice el óptimo desarrollo bajo criterios institucionales.

El análisis de las políticas públicas ha experimentado durante mucho tiempo procesos de cambio que van desde la generación de información, de conocer la situación que guarda la entidad, hasta la generación de análisis sofisticados y determinantes para la correcta y cercana solución de los problemas sociales, económicos, políticos, culturales, etc.

Analizar los problemas de la sociedad, conocer los recursos financieros, la infraestructura y el personal, así como tener un panorama amplio de la realidad, permitirá generar estrategias y guías de acción para intervenir y resolver los problemas de una manera efectiva.

Como una primera etapa, el análisis de políticas públicas se centraba en estudios de estadística y demografía. Identificando número de personas, lugares, características de la sociedad, tipo de problemas. En una segunda etapa el análisis se complejizó, involucrando a otras disciplinas del conocimiento como son las ciencias sociales, la economía, la ciencia política y la ciencia de la administración, entre otras.

La especialización trajo consigo, analizar los problemas desde cada disciplina en particular, pero analizar los problemas con una visión multidisciplinaria ha ido tomando una mayor relevancia al observar que

³³⁹ Cfr. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Subsecretaría de Egresos. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Informe Cuenta Pública. 1998. Recuperado de: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1998/cuenta_publica/Glosario/p.htm>

los problemas sociales tienen relación con otras áreas del conocimiento en lo económico, político y social. Por ello, es necesario, producir mayor conocimiento que sea relevante y determinante para la formulación de mejores políticas públicas.

Con el método conductista, se enfocó en estudiar los asuntos públicos dentro de las Ciencias sociales, entre ellos la conducta y a la acción individual, de una manera multidisciplinar, considerando aspectos económicos, políticos y psicológicos. En la segunda mitad del siglo XX, el desarrollo de los análisis de políticas públicas se debió mayormente a la ingeniería y por los analistas de sistemas, expertos en matemáticas aplicadas. Ellos trataron de contrastar a través de la información censal gran volumen de información cuantitativa y cualitativa. La tendencia en desarrollar estudios exhaustivos reduce en una proporción la visión asumida por HAYEK de la fatal arrogancia, ya que al incluir en el análisis mayores datos e instrumentos de análisis, la capacidad humana y tecnológica acrecienta positivamente para generar mejores diseños en la formulación de políticas para garantizar su éxito.

Con relación al Derecho CANE Y HERBERT hacen referencia a dos tipos de enfoques epistemológicos de investigación. El primero corresponde al positivismo que «considera a las personas como el producto de su entorno y al investigador como observador objetivo» y se vincula generalmente con la investigación cuantitativa, mientras que el interpretativismo que se relaciona mayormente con el derecho, «considera a las personas como producto, así como constructores del medio ambiente mediante de su comprensión misma», a este segundo enfoque se le asocia la investigación cualitativa. El autor considera que existen dificultades para vincular ambos enfoques, ya que los datos por sí mismos dan información objetiva, mientras que los datos cualitativos requieren de interpretación y objetividad.³⁴⁰

Por lo tanto, para el derecho es difícil valorar el efecto que están experimentando en el tiempo los hechos sociales, producto de la aplicación de las leyes, pero es necesario que se identifiquen variables que permitan llegar a una aproximación de la compleja realidad lo mayormente objetiva, para maximizar la aplicación de la ley u evaluar el efecto de la existente, para comprobar si se están alcanzando verdaderos resultados que beneficiarán al Estado de Derecho.

³⁴⁰ CANE, P. Y KRITZER, H. (eds.) *The Oxford handbook of empirical legal research*. Oxford University Press. New York. 2010. p. 930.

Por el lado de la Ciencia política, se recomienda que, dentro del análisis de las políticas públicas, se tenga presente el garantizar la atención a los problemas y que, en la búsqueda de soluciones, no se pierdan la objetividad por querer forzar el análisis científico. La importancia del análisis por medio de las técnicas de investigación pretende que pueda observarse la gestión que desarrolla el gobierno a través de la aplicación de las leyes, los planes y programas.

PÉREZ observa que existen dos tipos de orientación en el análisis de políticas, una disciplinar y otra profesional. En la primera, al análisis de la política pública se le considera «a la evaluación, de cual entre las opciones de política o de decisión gubernamental es la mejor decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones»; y en la segunda, el análisis de políticas es «una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante, que puede ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política».³⁴¹

Ante estos dos tipos de orientaciones del análisis de políticas públicas, se puede deducir que, en la primera opción, no solo existe una opción por considerar, sino que existe un abanico de posibilidades, las cuales pasan por un proceso de selección identificando cual es la alternativa que más se ajusta para ser aplicada como una política pública. Cabe señalar que en ocasiones existen varias opciones para ser elegidas y por consiguiente se elige la que presenta menor número de restricciones, o en su caso, aquellas que de manera paulatina puedan generar un verdadero cambio social.

En la segunda opción, puede considerarse como complementaria a la primera opción, ya que, al evaluar las opciones disponibles, dicha acción puede llevarse a cabo por los métodos de investigación y argumentación, que garanticen a un mayor nivel de certeza la aplicación de las políticas. La diferencia se ubica en la forma de análisis y la disposición de información con que se cuenta. Por lo tanto, podemos entender que la política pública es un proceso decisional, que todas las administraciones desarrollan durante el tiempo, de manera individual o colectiva. Los resultados del proceso de la formulación de políticas se pueden ver reflejados en normas jurídicas, servicios públicos,

³⁴¹ PÉREZ SÁNCHEZ, M. *Análisis de Políticas Públicas. Ciencias Políticas y Sociología*. Universidad de Granada. 2005. p. 48.

disponibilidad de infraestructura, programas recreativos, mejores servicios, entre otros.

Es importante considerar que las políticas públicas como tal, no se relacionan con el presupuesto de manera directa, ya que su intención se enfoca en establecer el objetivo general e integrador. Pero no sucede lo mismo con aquellas políticas materializadas en planes, programas y proyectos con acciones específicas y detalladas, siendo éstas, las que en su mayoría si requieren de recursos financieros o institucionales significativos, pero dependerá del tipo de política pública que se pretenda desarrollar.

II.5.2. Plan público

El Plan público, es un instrumento resultante de la potestad ejecutiva de planificación que desarrolla la Administración pública a través de sus gobiernos. El documento llamado Plan «contempla en forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices que se desarrollarán en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizan para llegar a los fines deseados».³⁴² De manera general, el alcance de un plan es amplio, ya que contempla una diversidad de elementos que, al desarrollarlos de uno por uno, conlleva grandes esfuerzos.

El plan se compone de un diagnóstico de la situación del objeto de estudio, un diseño de las estrategias a seguir, la selección de medios adecuados para desarrollar las acciones y de un pronóstico de la situación a futuro. Por ello, el Plan público o Plan de Desarrollo, puede ser considerado como un instrumento dinámico de intervención administrativa que permite unir las políticas públicas en materia económica, social y política con los programas y las acciones en el corto, mediano y largo plazo.

³⁴² Cfr. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Subsecretaría de Egresos. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Informe Cuenta Pública. 1998. Recuperado de: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1998/cuenta_publica/Glosario/p.htm>

APARICIO considera cuatro modelos de planificación, el primero corresponde a la planificación como «Reforma social» y consiste en «planificar desde el Estado, con el asesoramiento de la comunidad científica, pero sin la participación de los miembros de la sociedad civil». ³⁴³ En este modelo el Estado coordina y dirige el desarrollo del plan con apoyo de expertos en los temas que garantizan que lo planificado, sea eficiente y efectivo. Sin embargo, al no permitir una mayor participación es probable que se intente solo validar el plan y legitimar el gobierno.

El segundo modelo de planificación se basa en el «Análisis de políticas públicas» ³⁴⁴ que considera a un mayor número de variables para ser analizadas con metodologías complejas, para así poder definir los problemas con mayor precisión y considerar opciones disponibles para la correcta toma de decisiones que serán planeadas aportando la mejor solución a los problemas de manera coherente, viable y evaluable.

El tercer modelo corresponde al «Aprendizaje social», este puede ser considerado mayormente democrático, debido a que amplía la posibilidad de la participación de «todos los miembros de la comunidad política para orientar la acción». ³⁴⁵

Y, por último, el modelo de «Movilización social» genera el vínculo entre conocimiento y la acción que posee la comunidad organizada, producto del aprendizaje social, no obstante, en este modelo se opta por la negociación para llegar a acuerdos, haciendo que la planificación no sea exclusiva del Estado. ³⁴⁶ Es importante señalar que los gobiernos experimentan durante el tiempo diferentes formas de planificación como efecto del cambio de administración, y dependiendo como se encuentre la situación, generalmente se decide la estrategia a seguir para la conformación del plan.

³⁴³ Cfr. Aparicio considera que en este modelo la influencia de los gobernantes es reducida por el rol que desempeñan directamente los asesores de la comunidad científica. APARICIO PEÑA, M. *Modelos de gestión por proyectos para el Desarrollo Local (MGPD) en el Marco de la Nueva Gestión Pública*. Aplicación a los Distritos y Barrios de la ciudad de Madrid. Universidad Politécnica de Madrid. 2013. p. 72.

³⁴⁴ Cfr. En este modelo al analizar datos cualitativos y cuantitativos se garantizan decisiones imparciales. *Ibíd.*, p. 73.

³⁴⁵ *Ibíd.*, p. 74.

³⁴⁶ *ibíd.*, p. 76.

Por otra parte, existen instrumentos de análisis para fortalecer tanto a las políticas públicas como a la planificación, entre ellos se encuentran la Planificación Estratégica, el Modelo de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA),³⁴⁷ así como el modelo de Marco Lógico,³⁴⁸ entre otros, los cuales son recomendados por instituciones internacionales para aportar soluciones a los problemas de manera metódica y racional.

Las experiencias y modelos empresariales han permeado en gran medida en la Administración pública, mejorando aspectos de organización, gestión y control. Por ello, la planificación estratégica ha sido bien recibida por algunos gobiernos. RODRÍGUEZ considera que la planificación estratégica es «un proceso socio-político y científico»³⁴⁹ orientado por objetivos de transformación cuanti-cualitativos de un

³⁴⁷ El modelo de análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), es un instrumento de planificación que se utiliza para diagnosticar y evaluar tanto las fortalezas y debilidades de la organización (factores internos), así como de las oportunidades y amenazas (factores externos). Este análisis resulta propicio para conocer las capacidades organizacionales y los retos que se persiguen. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. *Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. Directrices para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad*. Roma. 2007. p. 139.

³⁴⁸ El modelo Marco lógico (ML), es «una herramienta que facilita la concepción, la formulación y la ejecución de proyectos. Su propósito es ofrecer una estructura racional y lógica al proceso de planificación», también es considerado como un instrumento proactivo, el cual se basa en aportar las soluciones a los problemas, anticipándose a través de dos lógicas internas. En la lógica vertical abarca unir las actividades en específico al fin máximo perseguido; y de manera horizontal, se relaciona de manera lógica y coherente el asegurar que lo planificado se realice y pueda evaluarse. MIRANDA MIRANDA, J. *Gestión de Proyectos: evaluación financiera económica social ambiental*. Quinta edición. MM. Bogotá. 2005. p.49. y ORTEGÓN, E; PACHECO, J. Y PRIETO, A. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de Proyectos y programación de inversiones. CEPAL. Santiago de Chile. julio. 2005. p. 27.*

³⁴⁹ Cfr. La autora señala que todo proceso implica actuar en escenarios de disputa entre sujetos / actores, así como en la construcción de un vínculo con otro u otros; mientras que en el proceso científico se busca el carácter interdisciplinario y multilógico. RODRÍGUEZ, E. *Planificación estratégica: fundamentos y herramientas de actuación*. Brujas. Córdoba. 2016. p. 43-45.

sector particular de la realidad».³⁵⁰ Como parte del proceso, se basa en la evaluación principalmente de todos los factores que pueden influir dentro del pensamiento complejo, al integrar «el escenario situacional, los sujetos, objetos, recursos, tiempo y estrategias».³⁵¹

Al ser flexible la planificación, abre la oportunidad de no dejar fuera aspectos que puedan ser determinantes en la lógica del conocimiento y acción, tales como la capacidad técnica, estilos políticos y grados de participación de la sociedad, para generar un correcto diagnóstico y una oportuna intervención.

Para ARENILLA Y LLORENTE asocian la legitimidad de los gobiernos y administraciones con el cumplimiento ya no solo del procedimiento sino del resultado y del efecto de las políticas implementadas.³⁵² La crisis del Estado ha hecho que algunas administraciones solo puedan hacer uso de recursos siempre y cuando sus presupuestos estén basados en resultados, ya que la confianza de la acción pública de algunos gobiernos es cada vez menor, por lo tanto, la planificación estratégica da soporte a las administraciones para mejorar y garantizar sus resultados.

La modernización de la administración ha sido un tema recurrente para los gobiernos, debido a que buscan maximizar la gestión pública para atender mayores necesidades sociales con los recursos limitados con los que cuentan. En este sentido, MESA aborda el tema de la administración inclusiva, y centra su atención en las potencialidades que tienen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) para la modernización de la Administración pública. Considera, que los diferentes medios han ayudado a agilizar y llegar a mayor número de personas en la dotación de servicios públicos. Así como también han propiciado un acercamiento de mayor interacción entre actores públicos y privados en los procesos de políticas públicas.³⁵³

³⁵⁰ *Ibidem*, p. 42.

³⁵¹ *Ibidem*, p. 37-40.

³⁵² ARENILLA SÁEZ, M. Y LLORENTE MÁRQUEZ, J. «Las ciudades de hoy y la planificación estratégica» en ARENILLA SÁEZ, M. *Ciudad, gobernanza y planificación estratégica: aportes de la experiencia de Móstoles*. Dykinson. Madrid. 2013. p. 21.

³⁵³ MESA DEL OLMO, A. «La administración inclusiva. Modernidad y e-inclusión en las administraciones públicas» en ARENILLA SÁEZ, M. (coord). *La Administración pública entre dos siglos*. Ciencia de la Administración, Ciencia

Además de ello, la autora observa que «los actuales procesos de gobernanza están conduciendo poco a poco a una redefinición de la democracia representativa, hacia la democracia participativa a través de sus diversas vías o canales, entre ellos los proporcionados por las TICs». ³⁵⁴ En su investigación, considera cuatro niveles de sofisticación de los servicios públicos electrónicos: 1) la información, 2) la interacción sin autenticación, 3) la interacción con autenticación y 4) la transacción o integración de servicios. ³⁵⁵

Pero es necesario hacer dos aportaciones, la primera corresponde a qué la información que es recogida en grandes bases de datos por la Administración pública como producto de los servicios de sofisticación a los que hace referencia, puede ser un insumo importante para evaluar las condiciones de la población objetivo, orientando las tecnologías no sólo para cubrir las necesidades de los ciudadanos sino también para la Administración. Y en la segunda aportación, es necesario agregar un quinto nivel de sofisticación para mejorar la gobernanza, que se centra, bajo mi particular punto de vista y experiencia en la práctica de la planificación pública, el interactuar en los procesos de toma de decisiones que se desarrollan dentro de la planificación democrática y participativa.

Como ejemplo, puede mencionarse el proceso de planificación del Proyecto de Mexicali Gran Visión 2050, ³⁵⁶ participativo y ciudadano, desarrollado en la ciudad de Mexicali, Baja California México, durante los años 2011 a 2013, en el que se incorporaron diferentes medios presenciales (mesas de trabajo y foros de consulta ciudadana) y medios de las TICs, para poner a disposición del público, diagnósticos de la situación que guardaba el municipio, para que en el proceso de planificación participativa pudieran más de 600 ciudadanos especialistas y actores clave de la comunidad, distribuidos equitativamente entre los sectores público privado y social, contribuir aportando soluciones a los problemas de interés público.

Política y Derecho Administrativo. Instituto Nacional de Administración Pública. (INAP). 2010. p. 282.

³⁵⁴ *Ibidem*, p. 283.

³⁵⁵ *Ibidem*, p. 286.

³⁵⁶ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA Y CONSEJO DE DESARROLLO ECONÓMICO DE MEXICALI. *Proyecto de Mexicali Ciudad de Gran Visión 2050*. Convenio de Colaboración. 2011. Disponible en <<http://www.mexicaligranvision.com>> [última consulta 18 de abril de 2019].

El proceso de planificación duró un período de seis meses, se realizaron 90 sesiones de los comités consultivos y 520 sesiones de trabajo de los subcomités consultivos, siendo un total de más de 25,000 horas de trabajo. La incorporación de las TICs, permitió que más de 37,972 personas participaran en la consulta ciudadana por medio de la plataforma de MetroQuest (de empresa canadiense subcontratada) por internet, que a partir de datos reales (base de datos) simulaba posibles escenarios en la planificación, donde cada ciudadano debía elegir los escenarios ideales y posibles.

A continuación en el cuadro 1, se presentan los nombres de los Comités y Subcomités del Proyecto de Gran Visión de Mexicali, mostrando que no solo a nivel Estado (nacional) y Comunidad Autónoma (32 entidades de la República Mexicana) sino también a nivel Municipal es posible desarrollar la planificación de manera racional (Planificación Municipal del Desarrollo), si se parte con una metodología que permita vincular de manera directa sectores y actores en el diseño, planificación ejecución de las acciones. El modelo Marco Lógico fue utilizado para dar coherencia y viabilidad a las propuestas presentadas por los miembros de los comités de manera proactiva.

Cuadro 1. Comités y Subcomités del Proyecto de Gran Visión de Mexicali

Comités:	Subcomité
Desarrollo social	Seguridad Emergencias Salud Educación Pobreza Cultura y recreación Deportes
Desarrollo económico	Industrial Agropecuario Comercio y servicios
Desarrollo urbano y rural	Imagen urbana Infraestructura urbana Equipamiento urbano y rural Transporte urbano y rural Infraestructura rural
Desarrollo del suelo	Estructura urbana Vivienda Mercado inmobiliario

CAPÍTULO II. ESTADO DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desarrollo ambiental	Cultura ambiental Contaminación Conservación
Desarrollo institucional	Innovación Financiamiento Marco jurídico

Fuente: Creación propia con datos del Proyecto de Mexicali Ciudad de Gran Visión. 2011.

Por último, con una mayor complejidad, se encuentran el uso de modelos econométricos y espaciales, como técnicas utilizadas para la evaluación de políticas,³⁵⁷ multifactoriales, multidimensionales y espaciales, que contribuyen aportando resultados objetivos e integrando aspectos cualitativos para la planificación en la toma de decisiones.

Entre los modelos matemáticos-econométricos se encuentra el método inductivo que plantea relaciones causales de dos o más variables de estudio (multifactorial), sin embargo, este modelo presenta críticas por la selección de las variables como dependientes e independientes. Por su parte, el método deductivo analiza el comportamiento de cada variable, en su relación con el resto de las variables aportando un resultado concluyente.

Existen diversas metodologías que parten del Análisis de Componentes Principales (ACP), seguido del análisis de correspondencias simples (ACS) y múltiples (ACM) y, por último, la segmentación en clústeres. Este modelo puede contemplar la combinación de variables cuantitativas y cualitativas, así como la dimensión en escalas, proporciones, lugares en que se presentan los factores, entre otros elementos.

³⁵⁷ Cfr. Para ver ejemplos del uso de los modelos en temas de interés público puede consultarse a RANFLA GONZÁLEZ, A; ROJAS CALDELAS, R. Y BÁTIZ LÓPEZ, J. «Evolución económica global de México en la primera década del siglo XXI y su impacto en las Zonas Metropolitanas de los Estados de Baja California y Chihuahua». *Proyección. Desarrollo Económico y Sustentable*. marzo-agosto. Vol. IX. Núm. 18. pp. 238. 2015; y BÁTIZ LÓPEZ, J; RANFLA GONZÁLEZ, A. Y RIVERA RÍOS, M. «Cambio geoespacial y sectorial del ensamble para exportación en México. Estructura, geoespacio y estrategia. 1990 a 2014». *Cuadernos de Economía. Elsevier*. 2016. p. 14.

En esta investigación, se decidió utilizar en el capítulo IV, un modelo econométrico con el método de Análisis de Componentes Principales (ACP) y la segmentación en clústeres, para poder vincular los valores de los factores que componen el índice de Estado de Derecho con los valores de los indicadores porcentuales de las metas del sexto informe de gobierno presidencial de México, vinculadas al Plan Nacional de Desarrollo del periodo de 2013 a 2018. Para el caso de España no fue posible aplicar el mismo modelo, ya que no existen un plan nacional de desarrollo desde 1975.

II.5.3. Programa público

Un Programa público es un instrumento que detalla de manera ordenada y coordinada las acciones particulares que provienen de los lineamientos de un plan. El plan asocia a los programas que se formulan a nivel operativo y se relacionan con los recursos humanos, materiales y financieros. Para México solo existe un Plan Nacional de Desarrollo, y de él se desprenden una infinidad de programas nacionales, regionales, sectoriales, especiales, etc., por lo que la «categoría del Plan está reservada al Plan Nacional de Desarrollo» como aparecen en la ley de Planeación en el artículo 21.³⁵⁸

Según el nivel en que se elaboran los programas, éstos pueden ser a corto y mediano plazo, en algunos se incluye el uso de cronogramas de actividades, los cuales se vinculan con los presupuestos para alcanzar las metas establecidas, y posteriormente se somete a su aprobación por el congreso para ser autorizado y le sean asignados los recursos por la unidad responsable.³⁵⁹

³⁵⁸ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Subsecretaría de Egresos. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Informe Cuenta Pública. 1998. Recuperado de: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1998/cuenta_publica/Glosario/p.htm>

³⁵⁹ En México se cuenta con un Sistema de Estadísticas de los Padrones de Programas Gubernamentales, los cuales están ligados al Plan Nacional de Desarrollo, que buscan garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. Los temas que se desarrollan abarcan los temas de: acceso a

MARTENER considera que los programas de trabajo se confeccionan en unidades físicas de «producto final» o en términos de «volúmenes de trabajo»,³⁶⁰ más que en un presupuesto. La distribución de los recursos en el presupuesto disciplina las acciones gubernamentales, ya que están en función de aprovechar al máximo los recursos disponibles, los cuales en muchos de los casos son muy limitados.

Al igual que en los planes, los programas se evalúan para observar si se cumple o no con lo programado durante el tiempo, así como también para intervenir en su momento para reencaminar las acciones programadas para obtener mejores resultados. Es necesario aclarar que hay programas que no están vinculados con el plan de manera directa, pero sí los contemplan como un referente para la programación. No sucede lo mismo con la planificación operativa que realiza cada dependencia para proveer los servicios públicos básicos, ya que no requieren de un estudio detallado o exhaustivo como sí puede existir con programas de mayor envergadura.

Las actividades que forman parte del programa se priorizan en función del tiempo y del lugar donde serán aplicados los recursos, así como también del análisis de «costo y beneficio».³⁶¹ Los gobiernos deben de determinar si deben actuar en base al costo que representa las acciones, y que puede comprometer elevados recursos financieros, técnicos y humanos, o en función del beneficio que se tendrá en la población de una localidad o región. Este análisis pone entre la espada y la pared a algunos gobiernos, ya que se enfrentan a tomas de decisiones que pueden ser controversiales o en su caso de urgente o mediana necesidad.

Aunado a lo anterior y recordando la visión del estado prestacional en cuanto a las políticas de reasignación de recursos, el gobierno debe

servicios básicos, agua, alimentación, salud, educación, vivienda, proyectos productivos. (ver anexo A4 tabla 3).

³⁶⁰ MARTNER, G. *Planificación y presupuesto por programas*. Siglo veintiuno. Vigésimosegunda edición. México. 2004. p 29-30.

³⁶¹ Cfr. CANSINO considera dentro del análisis del costo beneficio, el resultado de la decisión aplicada que beneficia a unos, deberá compensar y mejorar la situación de otros a los que no se aplicó el recurso. Por lo tanto, el análisis debe comprometer en el presente y en el futuro la aplicación del recurso para todos. CANSINO MUÑOZ-REPISO, J *Evaluar al Sector Público Español*. Universidad de Cádiz Publicaciones. Universidad de Sevilla. 2001. p. 229.

analizar y clasificar para decidir a qué población debe beneficiar entre los grupos que pudieran tener las mismas condiciones, pero debido a la escasez de recursos que pudiera existir, deberá tomar una decisión que sea lo menos injusta. Por ello, SZÉKELY considera que parece paradójico que los «programas diseñados explícitamente para brindar apoyo a la población, como es el caso de los programas sociales, reproducen las prácticas de discriminación, e incluso generan discriminación contra ciertos grupos». ³⁶² Ya que al elegir los programas que se desarrollarán, atendiendo a algunas problemáticas, se descartan otros temas, que también requieren de intervención oportuna afectando a otros grupos de personas.

Por otra parte, la falta de capacidad técnica de algunos gobernantes, no les ayuda a decidir de manera racional algunas tomas de decisiones, por carecer del conocimiento en el análisis minucioso de las diversas problemáticas en cuanto a infraestructura, servicios y administración, que permitan atacar el y los problemas de fondo que se relacionan con la gestión pública para que no vuelvan a ocurrir. Los programas cuando no están bien diseñados en algunos casos reducen marginalmente el problema, pero no logran reducir la problemática de manera significativa, o en su caso desaparecer por completo la situación de necesidad.

II.6. PLANIFICACIÓN PÚBLICA ADMINISTRATIVA

Retomando algunas ideas como se mencionó al inicio de la presente investigación, a la planificación de manera general se le considera como un instrumento de intervención ideado para prevenir y corregir desequilibrios, para coordinar y sistematizar acciones y competencias, así como también un mecanismo para prevenir y pronosticar el desarrollo de las políticas públicas durante el tiempo.

En un primer momento se puede distinguir dos tipos de planificación. Una considerada como Planificación directa (dirigida) y otra denominada Planificación indicativa (indirecta). La primera se

³⁶² SZÉKELY, M. *Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación y cohesión social en México*. CEPAL. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile. Diciembre 2006. p. 38.

desarrolló históricamente por países con regímenes autoritarios y totalitarios socialistas y comunistas.

En una segunda vertiente se ubica la planificación indicativa propia de países con regímenes democráticos, considerada como una herramienta para fortalecer y resolver los problemas en los desajustes que se experimenta en el tiempo, por medio de acciones gubernamentales donde el Estado interviene lo menos posible sin afectar intereses privados.

Se puede clasificar aún más las modalidades en cuanto al diseño de la planificación. Una planificación direccional en la cual, los gobiernos diseñan, preparan, ejecutan y evalúan los planes, proyectos y programas.

Y otra en donde la planificación se convierte en bidireccional o participativa, la cual se fundamenta en el hecho de que tanto el Estado, la sociedad, el sector privado y las organizaciones intervienen de manera directa en la formulación de las políticas públicas y en los planes principalmente, dejando el resto de las acciones al sector público. En este sentido, la planificación que se logra obtener al considerar las necesidades y experiencia de cada agente de cambio corresponde a un diseño pertinente y combinado por la participación, la cooperación y la solidaridad que da como resultado, el sentido vivo de la gobernanza.

Para abordar de manera detallada y contribuir a la Ciencia con el tema de la planificación administrativa con relación al Derecho, es necesario conocer los diversos conceptos que se le han atribuido, con el fin de clarificar su alcance y limitaciones.

Confirmando y coincidiendo con BUITELAAR Y SOREL, existe una «escasa literatura sobre planificación e instituciones, y sobre el campo de la teoría de la planificación que vincule al derecho de manera explícita».³⁶³ Por lo que es necesario ampliar y contrastar algunas definiciones conceptuales en aras de dar una debida importancia para consolidar y promover la planificación de manera institucional.

La planificación o planeación como también es identificada es considerada como una actividad, un medio, una herramienta, un esquema, un proceso, un fin, y/o un sistema. Cada uno de estos

³⁶³ BUITELAAR, E. Y SOREL, N. «Between the rule of law and the quest for control: Legal certainty in the Dutch planning system». *Land Use Policy Elsevier*. Netherlands Environmental Assessment Agency. 2010. pp. 983-984.

conceptos tiene diferente alcance y connotación, que por sí mismos pudieran estar relacionados en su práctica y tener una diversidad de resultados.

De manera general, la planificación según RAE (2017) considera dos definiciones, la primera como una acción y una segunda como un plan (diseño) metódicamente organizado. La primera tiende a ser sencilla, y se le puede atribuir a «cualquier tipo de actuación administrativa».³⁶⁴ Ser o no planificada y metódicamente organizada, en el ámbito del Derecho VÁZQUEZ manifiesta que ésta «no ha recibido más consideración que la propia de cualquier acto administrativo, que la atención directa e intensa que se merece»;³⁶⁵ mientras que la segunda definición establece una mayor complejidad, que deja fuera acciones individuales y/o cotidianas, centrándose en aquellas acciones que son parte de otras o están vinculadas, reflejando un mayor alcance, siendo estas, en las que se hace referencia la presente investigación.

MARTÍN-RETORTILLO asume que la planificación tiene una «multiplicidad de significados», él la asume como una «técnica esencial y necesaria (inevitable incluso), central y medular de cualquier programa de acción política»;³⁶⁶ esto pone en evidencia que en la gestión del gobierno, la planificación no representa un problema para ninguna política pública, puesto que al considerarla como una «técnica», ésta corresponde a la habilidad o destreza para realizar una actividad de una mejor forma, sin comprometer su objeto mismo.

VÁZQUEZ por su lado, considera que la planificación es una «actividad racional»³⁶⁷ ligada a conseguir resultados idóneos con el menor esfuerzo. Esta visión pudiera clasificarse como economicista, por tratar de maximizar el resultado y la utilidad esperada, sin embargo, adjetiva lo racional que da una diferente connotación a las acciones por

³⁶⁴ MARTÍN-RETORTILLO, S. «Presupuestos políticos y fundamentación constitucional». *Revista de Administración pública*. Núm. 50. pp. 111-146. 1966. p. 123.

³⁶⁵ VÁZQUEZ BOTE, E. «Significado auténtico de la planificación democrática como elemento componente de la Administración pública en el Estado de Derecho y el problema de su existencia en Puerto Rico». *Ponce, Rico Homenaje de la Revista de Derecho Puertorriqueño a la Memoria de su Fundador Carles Eugeni Mascareñas I Portusach – Doctrina*. Julio-septiembre. Año VIII. Núm. 29. España. 1968. p. 621.

³⁶⁶ MARTÍN-RETORTILLO, S. op. cit., p. 121.

³⁶⁷ VÁZQUEZ BOTE, E. op. cit., p. 641.

desarrollar, pero hasta ahora, el Derecho no ha podido generar un modelo de planificación racional ad hoc para la Administración pública.

A nivel internacional, el CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL de la ONU, entiende a la planificación administrativa como «un proceso permanente, por medio del cual se establecen objetivos para alcanzarse; y del empleo eficiente de los recursos».³⁶⁸ En este sentido, el proceso se inicia con la investigación y termina con el control y evaluación, aunado al método empleado para hacerlo eficiente en su preparación y aplicación. Bien podrían considerarse como instrumentos o medios dinámicos, que deben estar vinculados y organizados metódicamente, para que las acciones pretendidas dentro de una política pública, un plan, proyecto y/o programa logren alcanzar los beneficios esperados.

Por otro lado, la planificación al considerarse como un proceso que dinamiza y agiliza el desarrollo de manera eficiente y efectiva, LIPPMANN observó «que la planificación para las naciones democráticas y capitalistas, los planes eran diseñados para una rápida transformación en estados totalitarios».³⁶⁹ El objetivo que identificó fue ir más allá del medio para lograrlo, convirtiéndose el plan en un instrumento, ya que su enfoque pasó de ser un acelerador de cambios del Estado para transitar a un fin determinado que era el socialismo, por lo tanto, es necesario se perciba y genere, una línea divisoria en la planificación como medio para lograr un fin por una parte, y por otra como un fin en sí mismo.

Algunos autores a favor de los derechos de libertad, buscan contrarrestar las prácticas totalitarias e identifican a la planificación como un «instrumento de los pueblos y actividad proyectada hacia futuro».³⁷⁰ La planificación identifica las necesidades y organiza las actividades, las cuales deberán ser revisadas por el Derecho como instrumento de la planificación, para fortalecer su correcto diseño

³⁶⁸ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. ONU. *Seminario sobre aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo limitado*. Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la División de Administración Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de la Sede Central, Santiago, de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968. p.1.

³⁶⁹ LIPPMANN, W. *The Good Society with an introduction by Gary Dean Best*. New Brunswick: Transaction Publishers, Originalmente publicado: Lippman W. (1937). *An inquiry into the principles of the good society*. Boston: Little, Brown. 2005. p. 89.

³⁷⁰ VÁZQUEZ BOTE, E. op. cit., pp. 622-623.

creándose en este sentido, el vínculo entre el Derecho y la Ciencia política que se espera que deba existir en todo momento.

II.6.1. Planificación vs Regulación

Aunado a lo anterior SLAEV estima que la planificación y la regulación son similares, pero prefiere el término de regulación en lugar de planificación por dos motivos, el primero alude a que «la regulación es también un instrumento de gobernanza establecido y ampliamente practicado»; y el segundo porque «por la regulación se organizan las actividades económicas y sociales, basada en la propiedad común sobre los recursos empleados».³⁷¹

Considero y concuerdo que estos dos motivos alejan a la planificación de fines políticos o de alguna otra connotación que pudiera poner en riesgo la libertad individual y/o colectiva,³⁷² puede aceptarse a la planificación como un «medio», identificándose como un «común denominador» que debe permear en la formulación de las políticas públicas. Pero considerar solo la reglamentación y no a la planificación, tanto las normas como las políticas pueden verse comprometidas, ya que la regulación y la planificación no son lo mismo, ni mutuamente excluyentes.

Los factores políticos, económicos, culturales o de alguna otra índole pueden influir en la orientación que se le pueda dar a la planificación y a la regulación, sin embargo, con un sentido de responsabilidad y de legalidad, pueden sopesarse los factores para contribuir a los fines perseguidos por el Estado. Por lo tanto, la planificación (con carácter vinculante) y la regulación mientras no limiten los derechos individuales, ambas son importantes y necesarias para ser inclusivas. La planificación se desarrolla por la política principalmente, fortalecida a través de normas, mientras que la regulación se define por medio de las legislaciones existentes, pero se promueve por las políticas.

³⁷¹ SLAEV, A. «Types of planning...», op. cit., pp. 27-36.

³⁷² Cfr. SLAEV considera que la planificación como instrumento sea o no central, puede ser gestionada por uno o varios centros ya sea públicos o privados, no obstante, a nivel histórico la planificación central se asoció a los sistemas políticos socialistas o economías planificadas. *Ibidem*, pp. 27-36.

Las diferencias entre la planificación y la regulación se han ido especificando por la literatura, tanto Hayek y Lippmann citado por SLAEV consideran que la planificación «coarta las libertades civiles, políticas y económicas de los particulares».³⁷³ Si la planificación es dirigida hacia la sociedad, se estaría completamente de acuerdo con lo señalado por ellos, pero si se dirige a la actividad gubernamental, y no a la de los particulares, la connotación es distinta, ya que el Estado persigue el bien común y no busca coartar las libertades. La planificación requiere que se establezcan de manera precisa las estrategias y herramientas que se desarrollarán para facilitar los mecanismos de gestión.

BUITELAAR Y SOREL consideran que en «cada sistema de planificación debe existir un equilibrio entre flexibilidad, y seguridad jurídica»,³⁷⁴ en este sentido, el diseño de la planificación debe hacer factible que se correlacione la regulación con la planificación, para hacer de ambas, un orden de coherencia legítima y certeza legal.

Como se ha mencionado en los párrafos anteriores, la planificación tiene como objetivo organizar y coordinar las actividades, pero también contribuye a controlar acciones públicas en los términos de la discrecionalidad. Mintzberg citado por CASSAGNE visualiza dos tipos de control. El primero se refiere a la «actuación planificada donde se plantea la estrategia intencional de objetivos», y la segunda referente al «control de la actuación estratégica que responde de manera emergente y/o reactiva ante los acontecimientos».³⁷⁵

En la primera, al incluir el término de estrategia, se debe entender al estudio previo que debe de existir para evaluar, cuál de las acciones a elegir son viables para el momento dado; y con el segundo tipo de control, se identifican los medios adecuados para compensar los desequilibrios, que en otras palabras serían las restricciones que deben de existir para asegurar las acciones de la administración. Por lo tanto, la planificación en su diseño busca ordenar, coordinar y controlar las actividades, por lo que se espera que se reduzca la posibilidad de actuar de manera emergente.

³⁷³ *Ibidem*, p. 54.

³⁷⁴ BUITELAAR, E. Y SOREL, N. *op. cit.*, p. 983.

³⁷⁵ CASSAGNE, J. *Los grandes principios del Derecho público (constitucional y administrativo)*. Reus. Madrid. 2016. pp. 12 y 359.

Por último, con una visión sistémica, pretendida para justificar y poder contribuir con la presente investigación al conocimiento del tema de la Planificación y el Estado de Derecho, se confirma estar completamente de acuerdo con JACKSON, ya que él observó que la relación entre la planeación, libertad y Estado de Derecho, desde la visión compartida entre Hayek y Lippmann, se asume que si bien, la planificación no debe coartar las libertades individuales, ésta es necesaria y dependiente, para consolidar el Estado de Derecho.³⁷⁶

La visión de HAYEK está sustentada en un «sistema general de reglas aplicable para todos», y no en una planificación aplicable para todos, además en su libro *El camino a la servidumbre* establece la existencia de dos tipos de regulaciones, una espontánea como resultado de los actos sociales y otra dirigida por actos deliberados.³⁷⁷

Por lo tanto, si asumimos que el sistema de reglas es aplicable para todos, podemos redefinir que la planificación deberá aplicarse solo a algunos, y este grupo sería aquéllos que administran los recursos de todos para todos. En este sentido, las reglas serán aplicables e imparciales para todos, dejando que la planificación contribuya a encaminar las mismas libertades que buscan las normas de derecho.

Por otra parte, LIPPMANN en su libro *The Good Society* estima que «en un régimen de libertad personal, una nación podría incrementar el ejercicio de soberanía popular, creando por sí misma espacios planificados y un orden social inteligente de dirección»,³⁷⁸ por lo tanto, no rechaza la posibilidad de una planeación, pero pone condicionantes a su existencia a favor de la soberanía popular, por lo que podría considerarse como sinónimo de libertad y de participación democrática.

Posteriormente hace notar que un sistema político liberal representa tanto intereses individuales como colectivos, sin embargo, asocia que «el orden social puede ser reformado través de las leyes por las personas»,³⁷⁹ pero no delimita a que personas se refiere, por lo que puede pensarse que de manera inclusiva se refiere a las personas que se encuentran en los poderes públicos, los miembros de la sociedad, entre otros, para generar esquemas democráticos liberales.

³⁷⁶ JACKSON, B. op. cit., p. 61.

³⁷⁷ HAYEK, F. *Camino de servidumbre*. Título original: *The Road to Serfdom*. The University of Chicago Press, 1944. Unión Editorial. Madrid. 2008. p. 46.

³⁷⁸ LIPPMANN, W. op. cit., p. ix.

³⁷⁹ *Ibidem*, p. 209

En contraste, pareciera que la lógica está invertida, ya que «los liberales utilizan el poder del Estado para preservar y promover la libertad del mercado»³⁸⁰ y generar un orden social a medida. Mientras que el Estado busca aprovecharse del Mercado para proteger y preservar la libertad de la sociedad. La falta de sincronía entre uno y otro, no les permite aprovechar sus potencialidades de manera coordinada y compartida, ante la falta de la buena voluntad para cooperar,³⁸¹ ya que el interés del sector privado es individualista y en cambio, el interés del sector público colectivista.

Por lo tanto, para lograr un verdadero cambio en el orden social, se requiere que los hombres desde su posición en el sistema, en el actual orden social, cedan parte de sus intereses a la voluntad general para balancear y mejorar en lo inmediato, las condiciones sociales que en el futuro logrará competitividad.

De acuerdo con lo anterior y retomando a VÁZQUEZ admite que «solo con un Estado de Derecho se consigue una planificación democrática»,³⁸² y en consecuencia las acciones que desarrolle la Administración pública deberán estar sometidas al imperio del Derecho. En este sentido, los gobiernos al considerar al Estado de Derecho como modelo de orden y, al diseñar la planificación como modelo de gestión, deben de ser conscientes y estar dispuestos a la observancia directa, para dar acceso a la participación pública con el objetivo de fortalecer las políticas públicas.

OHNESORGE concuerda con la visión de Hayek en el tema de la libertad política sobre la «protección de los derechos privados considerados dentro del Derecho público y administrativo».³⁸³ Las libertades políticas que puede obtener la persona establecidas por Derecho público, corresponden a los derechos de tutela judicial efectiva, derechos del acusado, derecho a un juicio imparcial, derecho a un proceso justo, resarcimiento o compensación legal, participación en la sociedad civil y participación en la política, el derecho de asociación y reunión, entre otros.

³⁸⁰ *Ibidem*, p. 238.

³⁸¹ *Ibidem*, p. 261.

³⁸² VÁZQUEZ BOTE, E. *op. cit.*, p. 647.

³⁸³ OHNESORGE, J. «Asia's Legal Systems in the Wake of the Financial Crisis: Can the Rule of Law Carry any of the Weight?» *Legal Studies Research*. University of Wisconsin. Núm. 1010. 2007. pp. 69-70.

Mientras que el Derecho administrativo procura garantizar el cumplimiento institucional de los derechos y de las libertades, la dimensión de su efectividad corresponderá con las posibilidades que el sistema político integre en cuanto a medios y formas de gestión. Por lo tanto, si se considera a la planificación como estratégica, lógica y racional en todo momento, puede contribuir a consolidar el Estado de Derecho. Por su objeto de estudio y alcance, la planificación integra estructuralmente tres dimensiones, la primera corresponde al diseño, una segunda a la coherencia de acciones (coordinación) apoyándose de métodos de análisis y de decisión, y una tercera corresponde al fin que se persigue.

A nivel sectorial, PALLARÈS busca aportar al Derecho una solución jurídica basada en la integración de los distintos planes. En su análisis llega a la conclusión de que «todos los planes tienen como objetivo, entre otros «la protección y la utilización racional de los recursos (naturales) en general y/o de algún recurso (natural) en particular, y además que todos tienen al medio físico o territorio como objeto de ordenación».³⁸⁴

Cómo puede observarse, la planificación a la que hace referencia tiene carácter sectorial, pero para que pueda ser incorporada a una definición general que permita a las administraciones públicas, considerar en todas sus acciones el hacer un uso racional de recursos, deberá incluirse a más tipos de recursos (financieros, humanos, institucionales, ambientales, etc), así como también no sólo considerar al medio (físico o territorial), si no a los destinatarios (Sociedad en general) bajo la dimensión de la geografía humana que considera a los elementos que en su conjunto componen el espacio geográfico.

Todo parece indicar que la planificación y la regulación son proactivas del desarrollo, sin embargo, no todos los gobiernos cuentan con planes nacionales de desarrollo, pero esto no significa que la planificación como medio no exista de manera implícita en los programas, o que en inferiores niveles organizativos de la Administración pública y/o en sectores particulares sea aplicada.

Es en este momento donde se requiere cuestionar si la planificación del desarrollo a nivel nacional, para algunos estados debería institucionalizarse o fortalecerse como un medio para lograr el desarrollo esperado, o en su caso, evaluar a los estados que la

³⁸⁴ PALLARÈS SERRANO, A. Op. cit., p. 88.

desarrollan, si realmente les está dando los resultados esperados, o en caso de no hacerlo, reconsiderar si debe dejar desarrollarse, ya que su elaboración requiere de recursos importantes que bien pueden ser aplicados para otras actividades de gestión pública.

El CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL de la ONU en los años sesenta ya consideraba la planificación administrativa como «una medida para aumentar la productividad o eficiencia de la Administración pública»,³⁸⁵ la cual en esos momentos iniciaba su desarrollo. Actualmente algunos países de América Latina como son Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, México y República Dominicana contemplan dentro de sus legislaciones desde un nivel nacional, la posibilidad de utilizar el instrumento de la planificación para sus actividades administrativas, y lo hacen creando leyes nacionales, estatales y reglamentos internos locales, como es el caso de México, mientras que otros estados la contemplan solo en un ámbito sectorial o local.

II.6.2. Institucionalización de la planificación pública

La importancia de institucionalizar la planificación obliga a los tomadores de decisiones a revisar el estado que guarda la administración, para poder generar estrategias coherentes, viables y evaluables, y a su vez, coordinar de manera transversal los planes, programas y proyectos para eficientizar los recursos disponibles, que en la mayoría de los casos son insuficientes. Si no se institucionaliza la planificación, pero en cambio existe una cultura de planificación de las acciones por voluntad y disponibilidad, se podrían tener los resultados esperados, sin embargo, se corre el riesgo de que, si la cultura no es sólida o está en proceso de formación y madurez, algunas acciones que realmente son importantes al no diseñarse al menos con los elementos básicos y necesarios (como lo contempla la ley de planeación de México) no rendirán los frutos esperados.

Por otro lado, si no se institucionaliza la planificación y se deja a la libre discrecionalidad en la gestión pública, podrán existir factores durante el tiempo que no se consideren y prevean, por lo tanto, se corre el riesgo de tener resultados subóptimos. FERNÁNDEZ considera que la

³⁸⁵ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *ONU*. op. cit., p. 23.

discrecionalidad debe ser «necesaria, realista, prudente y legítima», sin embargo, el abuso de ésta puede poner en riesgo al mismo Estado democrático de Derecho. Por ello, es necesario la existencia de «controles políticos y jurídicos» como medios adecuados, para considerarlos aplicables solo en momentos justos y necesarios.³⁸⁶ La incorporación de técnicas y procesos normativos en la gestión pública, reducen en este sentido las posibilidades de los momentos de incertidumbre en las decisiones públicas.

Como se mencionó al principio, algunos gobiernos prevén una planificación bidireccional, solicitando y/o promoviendo la participación de instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, ya sea a través de foros o mesas de trabajo, o por mecanismos de cooperación técnica al desarrollo. En estos foros o mesas de trabajo se exponen modelos viables y exitosos de experiencias nacionales o internacionales, los cuales pueden ser considerados para implementarse si se cumplen con las necesidades y especificidades de las localidades donde se ejecutan las acciones.

La participación de los diferentes actores nacionales e internacionales que participan en el desarrollo y ejecución de la planificación y de las políticas, puede ser considerada como parte de la cooperación al desarrollo y un bagaje de información significativa, ya que su experiencia en la materia en la que participan y su dedicación a los temas, se centra en diseñar y detallar aspectos específicos para ahorrar tiempo y recursos siendo más efectivos, ya que cuentan con personal altamente capacitado y disposición para ejecutar políticas de gran calado.

SLAEV menciona que a un menor nivel de organización pública (local) la planificación empleada puede ser teleocrática, en ella se define en detalle el desarrollo de espacios e infraestructura, este tipo de planificación puede ser acuñada con el término de dirigida; en comparación con la planificación nomocrática que contempla de manera amplia o central el desarrollo de cualquier plan en función del tiempo. Esta última forma de planificación (nomocrática) puede incluir a la anterior (teleocrática), por lo tanto, de manera compartida y

³⁸⁶ FERNÁNDEZ GARCÍA, E. op. cit., p. 38.

coordinada, podrá lograrse mejores cambios en diferente nivel organizacional.³⁸⁷

La planificación del desarrollo a nivel nacional se puede desarrollar de manera muy general, ya que los planes sectoriales presentan un mayor detalle, aunado a los programas que en su inicio presentan los objetivos, que bien pueden formar parte de la planificación transversal. El Gobierno debe ser competente para generar planes transversales y no solo sectoriales, ya que la planificación para el desarrollo debe coordinar a todos los planes, y dirigir de manera directa o indirecta los programas, los proyectos y las acciones integralmente.

En este mundo globalizado, existe una gran cantidad de instituciones internacionales de cooperación al desarrollo como son la ONU, OCDE, y la UE, e instituciones privadas, entre otras, que brindan asesoría a los gobiernos para fortalecer la gobernanza y al Derecho administrativo de manera paralela. Tal es el interés que guardan las instituciones de cooperación al desarrollo, que han llegado a poner como tema debate la creación de un Derecho administrativo global (gobernanza global)³⁸⁸ el cual busca establecer modelos administrativos y de contratos comunes, para fortalecer las capacidades institucionales desde un nivel internacional a uno local, para impulsar el desarrollo de manera activa a través de recomendaciones y modelos eficientes y efectivos de trabajo para la gestión pública.

Como ejemplo a nivel sectorial, puede mencionarse la Directiva de la Comunidad Europea 91/156/CE, «marco» (de residuos) «que impone a los Estados miembros la obligación de aprobar, tan pronto como sea posible, uno o varios planes (de gestión de residuos), los cuales deben contener, entre otras determinaciones, los tipos y cantidades (de residuos), las prescripciones técnicas, las disposiciones especiales y las relativas a lugares (o instalaciones de eliminación)»³⁸⁹ obligando a los países miembros a ajustarse desde el nivel Estatal a uno

³⁸⁷ SLAEV, A. «Types of planning... op. cit., p. 38.

³⁸⁸ Cfr. El Institute for International Law and Justice de New York de la University School of Law, cuentan con el proyecto llamado The Global Administrative Law (GAL), este proyecto se centra en un campo de investigación emergente y práctica. El Instituto aborda temas de transparencia, participación, responsabilidad entre otras. 2017. Recuperado de <<https://www.iilj.org/gal/>>

³⁸⁹ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. *Derecho Ambiental...* op. cit. pp. 131-132.

local, garantizando que los asuntos de interés público para toda la Unión se refuerce y se asegure la protección ambiental.

MIR estima conveniente invertir y replantear modelos administrativos de planificación, propios de una glocalización.³⁹⁰ La glocalización es un término desarrollado mayormente en el área económica, el cual contempla el «pensar globalmente y actuar localmente», en este sentido, es relevante considerar que la diversidad de problemas o necesidades globales, deben atenderse con soluciones a los problemas globalmente, implicando a mayores gobiernos a través de la cooperación internacional, para que las soluciones tengan una mayor incidencia a escala local. HARARI nos hace recordar que existen problemas globales, los cuales deberán contrarrestarse de manera global.³⁹¹ Entre los problemas latentes y que parecen interminables de solucionar se relacionan con la pobreza en sus tres dimensiones 1) alimentaria, 2) de capacidades y 3) patrimonial; y con sus efectos, ubicándose la migración (forzada) y que sigue experimentándose en el tiempo.

Ahora bien, continuando con el análisis y retomando a GARCÍA DE ENTERRÍA, él considera que la planificación son «actos complejos» los cuales incorporan elementos significativos como son: el «diagnóstico de la situación, un pronóstico de su evolución, un cuadro de prioridades, una selección de objetivos, y un programa sistemático de acciones».³⁹² Observando cada uno de los elementos, se puede decir que son elementos claramente identificables, como parte previa del análisis del ciclo de formulación de las Políticas públicas, que entre todos dan sustento y relevancia a la planificación.

En el análisis del ciclo de la formulación de las políticas, se encuentra en el primer lugar, la «definición de los problemas» como parte de un proceso de investigación, en un segundo lugar, la «incorporación de los problemas a la agenda pública», que en cierto sentido, sería la incorporación de las soluciones a los problemas en la

³⁹⁰ Cfr. El autor considera una nueva valoración de la globalización e interrelación donde se considera la escala global y local. MIR PUIGPELAT, O. op. cit., p. 76.

³⁹¹ Cfr. ANDERSON, C. *Entrevista a HARARI YUVAL, N. Nationalism vs. globalism: the new political divide* [en línea] TED. Publicado el 21 feb. 2017. Recuperado de: < <https://www.youtube.com/watch?v=szt7f5NmE9E> > [última consulta 12 diciembre de 2018]

³⁹² GARCÍA DE ENTERRÍA, E. op. cit., p. 368

agenda pública, provenientes de la agenda sistémica,³⁹³ para un tercer lugar, se requiere de optar por la selección de las «tomas de decisiones» o desarrollo de la política pública (diseño),³⁹⁴ para posteriormente pasar a la «implementación»³⁹⁵ de la política, y en un último lugar la «evaluación»,³⁹⁶ que permite observar o generar una retroalimentación en las acciones que deberán ser desarrolladas por los gobiernos.

A pesar de la dificultad de la elaboración de la planificación nacional, en España se implementaron desde el año 1959 la planificación, iniciando con el Plan de Estabilización, y posteriormente tres Planes de Desarrollo Económico y Social durante los años de 1964 a 1975. Posterior a los años setenta, se generó la «crisis de la planificación global o integral»³⁹⁷ eliminándose los planes globales, y dejando solo a los «planes parciales o sectoriales»,³⁹⁸ permaneciendo de manera constante solo los programas generales sectoriales, ligados al presupuesto de ingresos y egresos.

BASSOLS considera que la programación presupuestaria española, ha sido formalmente la única planificación que se mantiene.³⁹⁹ Si miramos durante los años, el autor distingue algunos países que utilizan el término de planes indicativos nacionales económicos y planes nacionales económicos y sociales; así como también la existencia de

³⁹³ Cfr. ORTEGA PÉREZ, N. Y RUIZ SEISDEDOS, S. «Definición de Problemas y Diseño de la Agenda» en PÉREZ SÁNCHEZ, M. (eds.) *Análisis de Políticas Públicas*. Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada. 2005. pp. 112-131.

³⁹⁴ Cfr. MONDRAGÓN, J. «El proceso de toma de decisiones públicas: De la formulación de la decisión a la asignación de recursos» en PÉREZ SÁNCHEZ, M. (eds.) *Análisis de Políticas Públicas*. Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada. 2005. pp. 131-152.

³⁹⁵ Cfr. BLÁZQUEZ VILAPLANA, B. Y GARCÍA DE LA PUERTA, B. «La implementación de las políticas públicas: modelos analíticos y el papel de la Administración pública» en PÉREZ SÁNCHEZ, M. (eds.) *Análisis de Políticas Públicas*. Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada. 2005. pp. 153-173.

³⁹⁶ Cfr. MARTÍNEZ DEL OLMO, M. «La evaluación de Políticas y Programas Públicos» en PÉREZ SÁNCHEZ, M. (eds.) *Análisis de Políticas Públicas*. Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada. 2005. pp. 175-195.

³⁹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. op. cit., p. 164.

³⁹⁸ *Ibidem*, p. 369.

³⁹⁹ BASSOLS COMA, M. «Artículo 131. La planificación de la actividad económica general» en ALZAGA VILLAAMIL, O (coord.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Cortes Generales Editoriales de Derecho Reunidas. 1996. p. 154.

planes regionales que permearon a nivel nacional, implementados como programas nacionales posteriores, como a continuación se indica:

«La planificación se desarrolló de carácter indicativo en diferentes países europeos, en Inglaterra de 1961 hasta 1979; en Italia con experiencias regionales de planificación motivó a la generación de un Programa Nacional de 1965 a 1969; en Francia se contó con cinco Planes de Desarrollo Económico y Social durante los años setenta, y por último por la Comunidad Económica Europea existió un Programa de Política Económica de 1966 a 1970».⁴⁰⁰

Como puede observarse, los períodos abarcan de la mitad del siglo XX, posterior a la segunda guerra mundial, ya que los países a nivel mundial experimentaron fuertes crisis y momentos de inestabilidad.

Retomando el caso de España, BASSOLS identifica la inaplicación del artículo 131 de la Constitución Española de 1978 por tres motivos, el primero se refiere al «desajuste de sintonía entre las cláusulas constitucionales, un segundo motivo se refiere a las políticas económicas de los distintos gobiernos y por último, un tercer motivo, se asocia a la planificación con un fin en sí mismo para la creación y mantenimiento de gobiernos socialistas».⁴⁰¹

Referente al primer motivo, es importante señalar que el artículo 131 constitucional en su fracción primera, expone de manera clara que «el Estado podrá planificar la actividad económica general», mientras que, en la fracción segunda del mismo artículo, considera que «el Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que les sean suministradas por las Comunidades Autónomas».

Si nos detenemos en ambos puntos, en la primera se considera como una «posibilidad» de manera opcional y no determinada en tiempo, mientras que, en la segunda se considera como «un hecho competencial», sin embargo, no se expone el modelo a desarrollar, que podría poner en desventaja el desarrollo regional y local para algunos

⁴⁰⁰ *Ibidem*, pp. 150-151.

⁴⁰¹ *Ibidem*, p. 151.

gobiernos, si éstos no externalan de manera precisa sus previsiones o necesidades.

Como segundo motivo de la inaplicabilidad directa del artículo 131, referente a la política económica propia de los gobiernos, la Constitución establece en su artículo 137 la organización territorial en municipios, provincias y comunidades autónomas, que gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Por lo tanto, para lograr la coherencia y estabilidad y sincronía entre el Estado y las Comunidades y en su caso con los municipios a un nivel gubernamental menor, la tarea de planificación se complejiza, haciéndola parecer que es una tarea imposible.

Y como tercer motivo, respecto al fin para crear un gobierno socialista, esta visión se contempla dentro de un mimetismo, debido a los momentos experimentados de manera histórica por los países con regímenes totalitarios y socialistas. En el artículo 1 de la Constitución Española se deja claro que «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho», por lo tanto, bajo este artículo y bajo la estricta supervisión de la Unión Europea, es improbable que se desarrolle un régimen socialista.

En el caso de México la existencia de planes nacionales abarca desde el año 1934 hasta nuestros días, la Ley nueva contempla nueve decretos de reforma con última fecha de modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación fue el 16 de febrero de 2018. La tendencia de la planificación en México con los Planes Nacionales de Desarrollo perdurará, ya que no existe actualmente un debate de que deba dejar de implementarse y se opte solo por programas sectoriales como es el caso de España.

En la Constitución mexicana en su artículo 26,⁴⁰² se contempla la competencia del Estado, el cual organizará un sistema de planeación del desarrollo nacional, y facultará al Ejecutivo para establecer los procedimientos de la participación. Por lo tanto, se considera que los Planes Nacionales de Desarrollo y sectoriales están legalmente institucionalizados, aunado a la Ley de Planeación que existe desde 1983.

⁴⁰² Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917* con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 27-08-2018. Recuperada de <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php>> agosto 2018.

La Ley de Planeación de México⁴⁰³ en su artículo 34 contempla que «el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas» para que participen en la planificación, y en la fracción I y II del mismo artículo, se explicita la prestación de propuestas y el término de «procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales» para propiciar la planeación democrática de manera integral. Como puede observarse, la planificación es indicativa, participativa y democrática e incluyente. Además de lo anterior, el contar con programas nacionales que están vinculados al Plan Nacional de Desarrollo, y a presupuestos gubernamentales, se estima que estos instrumentos públicos contribuyen a generar una mayor certeza en las acciones que se desarrollarán en el corto, mediano y largo plazo.

II.7. CONCLUSIONES

En este capítulo es necesario resaltar cuatro aspectos importantes, el primero tiene que ver con el *Estado que reconoce sus limitaciones institucionales*, esta situación ha hecho que se dé a la tarea de modificar con el paso del tiempo la forma de organización pasando de modelos verticales a modelos horizontales o mixtos, facilitando la gestión y compartiendo las decisiones y responsabilidades a menos niveles jerárquicos, así como también se ha buscado alternativas y modelos posibles en la cooperación interinstitucional e internacional para el desarrollo, para poder fortalecer las políticas públicas para dar una pronta respuesta a las necesidades.

El segundo aspecto corresponde a la *dimensión de los problemas* de la sociedad que parecen interminables, si bien algunos problemas se han reducido exponencialmente con el paso de los años, otros se han incrementado. Pero no todo se debe a la eficiencia y eficacia de la Administración pública, ya que gran parte de la solución a los

⁴⁰³ Cfr. *Ley de Planeación de 1983*, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 05-01-1983. Información parlamentaria, recuperada de en agosto 2018. <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlanorig05ene83ima.pdf>>. Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Honorable Cámara de Diputados.

problemas le compete a la sociedad como corresponsable para reducir las grandes desigualdades.

Se han mejorado el diseño de los planes y programas para el desarrollo, se ha motivado la participación de la sociedad para aportar las mejores estrategias, y se ha generado la colaboración entre instituciones público-privadas y sin fines de lucro, para fortalecer la gobernanza para que en conjunto se dé una pronta respuesta de manera efectiva y eficiente.

El tercer aspecto, se refiere al *campo de oportunidad del principio del Estado de Derecho* que contribuye a fortalecer la capacidad de los poderes públicos y de la sociedad. Con el Estado de Derecho se pretende fortalecer las posibilidades concretas, institucionalizadas y eficaces, asumiendo una verdadera soberanía, separación de poderes e igualdad ante la ley.

En el Estado social y de derecho se distribuyen las competencias, se procura responder a los intereses públicos y privados, y se interviene en diferentes proporciones con los poderes públicos para garantizar y tutelar los derechos humanos con una gestión responsable, eficiente y eficaz.

Por último, el cuarto aspecto se refiere a los *instrumentos administrativos* que dan soporte a las políticas públicas para garantizar una gobernanza.

En este punto, es necesario retomar el segundo objetivo de la presente investigación, que corresponde en: *determinar el impacto de la planificación en los mecanismos de gestión pública*. Los instrumentos administrativos que han sido instituidos por medio del Derecho son amplios y diversos. Entre ellos se encuentran las Leyes y decretos de planificación y los planes y programas principalmente, que dan soporte a la gestión pública de manera vinculante, obligatoria, perceptiva e indicativa.

Es necesario señalar que, para el caso de España, aunque se dejara de elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social, y solo se generen planes sectoriales a nivel Estado los resultados de la planificación han sido positivos. En el caso de México la información nos muestra un panorama alentador con los Planes Nacionales de Desarrollo así como con los programas que se desprenden del Plan, si bien la historia nos demuestra los cambios importantes a nivel de aprendizaje sobre la planificación, se han incorporado elementos sustanciales que fortalecen

las bases y requisitos mínimos de incorporar diagnósticos, ejes generales de temas prioritarios, objetivos específicos de impacto, estrategias para ejecutar acciones, indicadores de desempeño y metas, para garantizar una mejor gestión pública.

Otro aspecto relevante para considerar corresponde a que la Administración pública debe ser competente de responder a las necesidades y anticiparse a los cambios, profesionalizar a los servidores públicos para que tengan mayores posibilidades de garantizar un mejor servicio.

Y, por último, debe asumirse que la planificación en un sentido amplio se presenta desde el Derecho en dos formas básicas de regulación. La primera corresponde a coordinar las acciones de particulares y entidades privadas, y la segunda en administrar los recursos públicos comunes, y en este sentido deberá encontrarse un punto de equilibrio en su justa medida para que, entre ambas formas de regulación, se logre concretar acciones por los diversos instrumentos de intervención pública hacia el sector gubernamental.

SECCIÓN 2

CAPÍTULO III

ANÁLISIS EMPÍRICO DEL ESTADO DE DERECHO Y LA PLANIFICACIÓN

III. 1. PERCEPCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN ESPAÑA

De la revisión hemerográfica realizada al periódico en línea «El País», se encontraron 5,562 noticias en las que se mencionó el término de Estado de Derecho. Se calculó la muestra estadística⁴⁰⁴ como herramienta de muestreo, con un intervalo de confianza del 95% para garantizar los resultados obtenidos. Se obtuvo un valor de 359 noticias para revisar con un mayor detalle. El objetivo de esto es conocer la percepción de la sociedad sobre el tema de interés recogida a través del medio de comunicación.

Posteriormente se revisó el contenido de las noticias con el programa estadístico de análisis de texto «ATLAS.TI» para codificar y detectar aquellos enunciados que incluyeran los diversos términos relacionados con el Estado de Derecho, seguido de un análisis de construcción de segmentos repetidos textuales, a través del programa «SPAD DECISIA», que logró identificar a más de 5 fragmentos

⁴⁰⁴ Ver en anexo A5, la estimación de la muestra estadística.

repetidos⁴⁰⁵ de la totalidad de las noticias disponibles, cuyo objetivo pretendido fue el generar una mayor aproximación y practicidad del análisis, para conocer por la opinión pública medular del tema. Las noticias disponibles consultadas correspondieron del mes de septiembre 2001 a noviembre de 2018.

El buscador perteneciente al medio de comunicación «El País» asoció una coincidencia del término Estado de Derecho entre un rango de 83.41% a un 87.43%. En las 359 noticias disponibles, se pudo observar aspectos positivos y negativos a nivel europeo y para España, así como también exhortaciones hacia países para reforzar el Estado de Derecho.

En cuanto a los títulos de las noticias, en la tabla 1 siguiente, se muestra a manera de resumen, las frases repetidas que dan una idea general de los temas que se relacionaron con el Estado de Derecho y que permitió construir un núcleo básico de las noticias dentro del análisis como se expone a continuación.

Tabla 1. Lista de segmentos de títulos de noticias de periódico por orden de cantidad sobre Estado de Derecho en el periódico *El País* de 2001-2018.

No. de Segmento	Cantidad	Segmento de texto
29	31	Estado de Derecho
20	23	Derechos humanos
32	8	la democracia
33	7	la justicia
6	6	de Cataluña
30	6	independencia de
18	6	derecho a decidir
41	5	referéndum 1-O
31	5	independencia de Cataluña

Fuente: Creación propia con datos de *El País*.

El Estado de Derecho se percibió como una «función» de protección al ciudadano, a los débiles y pequeños contra el abuso del

⁴⁰⁵ Ver en anexo A6, la Tabla 4 de la lista de segmentos, por orden en cantidad que se vinculan con el término de Estado de Derecho del periódico «El País» del período de 2001-2018.

poder por los fuertes y poderosos,⁴⁰⁶ así como un límite a la acción de los gobiernos y órganos legislativos y políticos.⁴⁰⁷

El Estado de Derecho permite la reforma y el reemplazo de los cauces previsoramente estipulados y racionalmente acordados por la Ley,⁴⁰⁸ y éste se fundamentó por un cuerpo político que está formado exclusivamente por individuos⁴⁰⁹ como parte del sistema de equilibrios y contrapoderes,⁴¹⁰ y que posteriormente generó una apertura a las democracias y sociedades.⁴¹¹

Como diferencia sustancial, en occidente, las instituciones del Estado de Derecho se desarrollaron para proteger la libertad del individuo, no para fomentar el poder del Estado, ya que se partió de la maduración de las sociedades capitalistas con sistemas legales que facilitaban el intercambio, pero el tamaño del Estado (medido por el nivel del gasto público) era limitado.⁴¹²

Los Países de la Unión Europea consideraron que el Estado de Derecho está fundado sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana,⁴¹³ en el respeto,⁴¹⁴ la defensa⁴¹⁵ y la diversidad.⁴¹⁶

Existe una asociación inseparable y frecuente entre la voluntad,⁴¹⁷ el Estado de Derecho y la democracia. Se considera que los elementos y virtudes de la democracia representativa, son la constitucionalidad, el

⁴⁰⁶ PÉREZ, C. *Los principales grupos de la Eurocámara atacan al Govern catalán por saltarse las leyes*. El País. 4 octubre 2017.

⁴⁰⁷ ZABALZA, A. *Los límites de la democracia*. El País. 3 octubre 2013.

⁴⁰⁸ MORADIELLOS, E. *Ley, Justicia y Democracia*. El País. 12 noviembre 2015.

⁴⁰⁹ SAVATER, F. *Cultura y política*. El País. 22 julio 2014.

⁴¹⁰ BASSETS, L. *Ley y democracia en Polonia*. El País. 13 enero 2016.

⁴¹¹ ABELLÁN, L. *La UE advierte...*, op. cit.

⁴¹² ZAKARIA, F citado por HIDALGO, considera que el Estado de Derecho en Occidente se consolidó antes de la llegada de la democracia. HIDALGO, J. *Retos al Estado de Derecho en América Latina*. El País. 17 febrero 2016.

⁴¹³ ARAGUÁS, M. *Carta abierta a Donald Tusk*. El País. 15 diciembre 2017 y CASAS, M. *Sobre la democracia en Europa*. El País. 14 noviembre 2018.

⁴¹⁴ MENÉNDEZ DEL VALLE, E. *Recuperar la Europa de los valores*. El País. 16 diciembre 2017.

⁴¹⁵ BECERRA, B. *Más Sájarov, por favor*. El País. 26 octubre 2016.

⁴¹⁶ EFE. *La Declaración de Salamanca*. El País. 15 octubre 2005.

⁴¹⁷ CREMADES, J. *El derecho a decidir y la unidad jurídica*. El País. 6 mayo 2014.

Estado de Derecho y la separación de poderes públicos,⁴¹⁸ los cuales están garantizados por el ejercicio del Derecho y de los tribunales.⁴¹⁹

La comunidad internacional sirve como un muro de contención y compromiso para limitar el poder del gobierno y defender el Estado de Derecho y la separación de poderes,⁴²⁰ y cuenta con medios (tratados internacionales y organizaciones supranacionales) para aplicar sanciones internacionales que contrarresten los desequilibrios políticos.⁴²¹

En las constituciones, se proclama el sometimiento de todos, de los poderes públicos, de la policía⁴²² a la constitución y al resto de los ordenamientos jurídicos⁴²³ así como también a los tribunales,⁴²⁴ y nadie puede situarse por encima del ordenamiento, ya que sería una amenaza y lesionaría a la igualdad de derechos de todos los ciudadanos.⁴²⁵

Por otro lado, se estima que, ante peligrosas sendas de propuestas legislativas amplias y muy abiertas, se puede minar la separación de poderes,⁴²⁶ así como poner en duda la reputación del Estado de Derecho,⁴²⁷ ya que, si se merma la independencia de los poderes,⁴²⁸ o

⁴¹⁸ SAVATER, F. *Cultura y...*, op. cit., y SALVIA, G. *El diálogo con Cuba en la OEA debe incluir a sus actores democráticos*. El País. 8 septiembre 2014.

⁴¹⁹ VIDAL-FOLCH, X. Y TORREBLANCA, J. *Mitos y falsedades del independentismo*. El País. 24 septiembre 2017.

⁴²⁰ VÁZQUEZ-GER, E. *¿Qué pasa con Venezuela y los Organismos Internacionales?* El País. 6 junio 2014; CLOSA MONTERO, C. *Cataluña y la UE: la paradoja de la soberanía*. El País. 4 octubre 2017; y BORGES, J. *Derecho a la rebelión*. El País. 28 octubre 2016.

⁴²¹ SÁNCHEZ, Á. *Polonia no cede y defiende las reformas que liquidan la separación de poderes*. El País. 27 junio 2018.

⁴²² BRUM, E. *'Black Blocs', los cuerpos y las cosas*. El País. 13 septiembre 2016.

⁴²³ GAREA, F. *La resolución incita a la ruptura del Estado de Derecho*. El País. 5 noviembre 2015.

⁴²⁴ F. J. P. *400 profesores de Derecho Internacional desmontan los fundamentos del referéndum catalán*. El País. 26 septiembre 2017 y; SÁENZ DE SANTA, M, ET AL. *El referéndum catalán no se fundamenta en el Derecho Internacional*. El País. 25 septiembre 2017.

⁴²⁵ CREMADES, J. *El derecho a...*, op. cit.

⁴²⁶ PÉREZ, C. *La presidencia búlgara de la UE aparca el castigo a Polonia por violar el Estado de Derecho*. El País. 11 enero 2018.

⁴²⁷ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, V Y JIMÉNEZ ARAYA, T. *Falaz internacionalización del 'posprocés'*. El País. 13 abril 2018.

⁴²⁸ CANTON, S. *Venezuela, brujas y demonios*. El País. 30 abril 2015.

se pone un fin a la separación de poderes, se viola y no existe un Estado de Derecho⁴²⁹ y democracia.

Esta situación se ve reflejada principalmente cuando se ignoran las decisiones de los órganos jurisdiccionales⁴³⁰ del poder judicial, erosionado la tutela judicial,⁴³¹ la independencia de los tribunales⁴³² y jueces, frente a la tiranía y la arbitrariedad del poder político, menoscabando y cuestionando la honradez de su actuar.⁴³³

Al Estado de Derecho se le asocia con la libertad de expresión,⁴³⁴ que junto con la justicia son pilares de la democracia⁴³⁵ en el modelo europeo.⁴³⁶ En la libertad de expresión se exige la rendición de cuentas para establecer instituciones abiertas y responsables.⁴³⁷ Ésta se materializa con la libertad de prensa, la cual deberá estar garantizada por los Estados,⁴³⁸ evitando que se den casos de violencia, peligro de muerte,⁴³⁹ o asesinatos a periodistas por el crimen organizado o por gobernantes, que buscan ocultar la realidad en la que se vive en algunos países,⁴⁴⁰ o en su caso por ejecutar medidas de seguridad, que al mismo

⁴²⁹ CERCAS, J. *Políticos presos, no presos políticos*. El País. 12 abril 2018 y ABELLÁN, L. Y SAHUQUILLO, M. *La UE activa el mecanismo para castigar a Polonia por violar el Estado de Derecho*. El País. 21 diciembre 2017.

⁴³⁰ GAREA, F. op. cit.

⁴³¹ VIDAL-FOLCH, X. Y TORREBLANCA, J. op. cit.

⁴³² EL PAÍS. *Insidias*. El País. 18 mayo 2011.

⁴³³ MARTÍN BLANCO, N. *Aún hay jueces en Cataluña*. El País. 3 septiembre 2015 y El País. *España no es una dictadura*. El País. 2 diciembre 2017.

⁴³⁴ MARQUARDT, F, ET AL. *¡Demócratas musulmanes del mundo, uníos!* El País. 10 febrero 2015.

⁴³⁵ CANTON, S. *Medio siglo por la democracia y los derechos humanos*. El País. 10 diciembre 2009.

⁴³⁶ BASSETS, M. *Manuel Valls: «El nacionalismo abre camino al supremacismo»*. El País. 28 octubre 2018

⁴³⁷ AYUSO, S. *Estados Unidos pasa de puntillas por los derechos humanos en África*. El País. 7 agosto 2014.

⁴³⁸ PALACIO, A. *Julián Assange: Fraude al Estado de Derecho*. El País. 22 agosto 2012.

⁴³⁹ RODRÍGUEZ, C. *La reconciliación en Colombia y las sombras de un exterminio*. El País. 27 junio 2016.

⁴⁴⁰ MASCIA, C. *En Europa también matan a los periodistas*. El País. 20 octubre 2017.

tiempo violan las libertades fundamentales⁴⁴¹ y derechos personales, entre ellos, el derecho de privacidad.⁴⁴²

Tanto las personas como los medios de comunicación deben ser responsables, para ejercer el derecho de informar y opinar cuando se dé lugar a procesos judiciales sin entorpecer la justicia.⁴⁴³

Los países comparten principios políticos y económicos, que se relacionan con la libertad, la iniciativa individual, la economía de mercado.⁴⁴⁴ Sin embargo, tanto la democracia como el Estado de Derecho, se ha deteriorado sufriendo un retroceso en algunos países. Se presenta la represión hacia la sociedad civil, hacia los medios de comunicación, deteriorando los derechos humanos.⁴⁴⁵ Para contrarrestar el retroceso de la democracia, se requiere que se fortalezca el derecho a la verdad para las víctimas, familiares y para la sociedad, para conocer y erradicar toda impunidad⁴⁴⁶ ya que, sin democracia, no existe Estado de Derecho.⁴⁴⁷

La participación de las organizaciones es importante en la vida social, ya que contribuye aportando soluciones a los problemas, así como también aprobando y rechazando las actuaciones gubernamentales a través de movilizaciones pacíficas, como vía para hacer presión contra los gobiernos,⁴⁴⁸ para que actúen en consecuencia contra los actos de violencia en sus diferentes denominaciones y contrarresten la corrupción, principalmente.⁴⁴⁹

Por otro lado, es importante se considere necesario proteger el sistema de libertades y se mejore el funcionamiento interno y la financiación de los partidos políticos, para que no proliferen la

⁴⁴¹ VIVANCO, J. *Un mal candidato para los derechos humanos*. El País. 4 mayo 2017.

⁴⁴² BENGOA, A. *Amnistía advierte de que las leyes antiterroristas en la UE violan derechos básicos*. El País. 17 enero 2017

⁴⁴³ CARRILLO, M. *Celebridades y proceso judicial*. El País. 24 febrero 2012.

⁴⁴⁴ EFE, ECONOMÍA. *Piñera dice que no está en sus planes volver a «repostular a la Presidencia» de Chile*. El País. 1 marzo 2014.

⁴⁴⁵ YOUNGS, R. *Invierno oriental tras la 'primavera árabe'*. El País. 6 octubre 2011.

⁴⁴⁶ TOMAS TIO, J. *El derecho a la verdad*. El País. 24 marzo 2014

⁴⁴⁷ CAMPS, V. *Lo político y lo jurídico*. El País. 8 abril 2014.

⁴⁴⁸ RÍOS, P. *El Barça condena cualquier acción contra «la democracia y el derecho a decidir»*. El País. 20 septiembre 2017.

⁴⁴⁹ GALARRAGA GORTÁZAR, N. *«Los gitanos son el chivo expiatorio en la crisis, como antes de la guerra»*. El País. 24 octubre 2012.

corrupción en dichas esferas, ya que la corrupción no solo es política, sino moral.⁴⁵⁰

Se requiere que se respete el Estado de Derecho y a las constituciones de los estados, se preserven los principios democráticos a través del diálogo para encontrar soluciones a los problemas, se prevalezca la estabilidad y se garantice la convivencia pacífica.⁴⁵¹

El Estado de Derecho español no es ni una nimiedad ni una formalidad,⁴⁵² ni tampoco se trata de un gusto, sino en un acto de cumplimiento,⁴⁵³ la base de todo se encuentra en la autonomía, en la recuperación de la lengua, en la integración europea y de la moneda única.⁴⁵⁴

Por otro lado, se piensa además que, el Estado de Derecho está sumido en una profunda crisis,⁴⁵⁵ por ello, los estados deben buscar reforzar, promover y recomendar su cumplimiento, llegando hasta considerar, inclusive, aplicar propuestas sobre mecanismos vinculantes entre el cumplimiento y la retención de fondos económicos de ser necesario⁴⁵⁶ en miras de garantizar el Estado de Derecho.

El proyecto de la Unión Europea toma pasos a favor de fortalecer el Derecho de la Unión⁴⁵⁷ así como comprobar si los países cumplen con el tratado de la UE⁴⁵⁸ y con las obligaciones en los compromisos adquiridos por otros países,⁴⁵⁹ para que se haga respetar la libertad, la democracia, la igualdad, el respeto al Estado de Derecho y la defensa de los derechos humanos.⁴⁶⁰

⁴⁵⁰ ARAGÓN REYES, M. *¿Reformar la Constitución?* El País. 1 febrero 2015.

⁴⁵¹ EL PAÍS. *Reacciones internacionales tras la declaración de independencia en Cataluña*. El País. 30 octubre 2017.

⁴⁵² EL PAÍS. *Estado impropio*. El País. 1 octubre 2012.

⁴⁵³ SAHUQUILLO, M. *Como feministas debemos involucrar a los hombres*. El País. 28 mayo 2012.

⁴⁵⁴ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, V. Y JIMÉNEZ ARAYA, T. op. cit.

⁴⁵⁵ RUSCA NADAL, J. *Justicia: el tercer poder olvidado*. El País. 1 diciembre 2014

⁴⁵⁶ ABELLÁN, L. *La UE advierte a Polonia por su clara deriva autoritaria*. El País. 20 julio 2017

⁴⁵⁷ FAUS, J. *El informe debería ser el principio, no el final*. El País. 9 diciembre 2014.

⁴⁵⁸ TORREBLANCA, J. *Hay que terminar el 'Brexit' en dos años*. El País. 4 enero 2017.

⁴⁵⁹ BASSETS, L. op. cit.

⁴⁶⁰ ALBEROLA, M. *Tajani: El respeto al Derecho no es una opción, es una obligación*. El País. 21 octubre 2017

El debilitamiento del Estado de Derecho y la falta de independencia de los poderes públicos, trae como consecuencia violaciones graves a los Derechos humanos.⁴⁶¹ En algunos países se ha generado una cultura de impunidad y, por lo tanto, se ha incrementado la violencia y las violaciones a los Derechos humanos.⁴⁶²

Las noticias reflejan históricamente sucesos importantes que no deben repetirse, como son los genocidios perpetrados en los regímenes totalitarios,⁴⁶³ o los actos de terrorismo generados. Por lo tanto, los países deben ejercer presión internacional⁴⁶⁴ hacia aquéllos, donde se presentan violaciones a los derechos, así como fortalecer los sistemas judiciales y de seguridad, que sean respetuosos con el Estado de Derecho⁴⁶⁵ y, por último, establecer instituciones estables que garanticen el respeto a los Derechos humanos y den garantías en la protección a las minorías.⁴⁶⁶

En un tema relevante que ha resonado en los últimos años en España, es el proceso independentista de Cataluña, se encontró en las noticias reacciones provenientes de políticos,⁴⁶⁷ académicos y juristas, manifestando la cuestión de la legalidad del proceso soberanista y la posible unilateralidad para resolver la situación política. Por lo tanto, se percibe que, se solicita la abstención de cualquier acción que suponga eludir la suspensión de normas, evitando así una crisis institucional.⁴⁶⁸

Cabe señalar, en las notas periodísticas se expone que, se admite que el marco jurídico puede evolucionar, y por lo tanto, es válido exigir el respeto al Estado de Derecho, a las resoluciones judiciales y, a la larga tradición jurídica de la comunidad en cuestión,⁴⁶⁹ para cumplir

⁴⁶¹ VECCHIO, C. *Los demócratas no callan*. El País. 4 diciembre 2014.

⁴⁶² CABALLERO, C. *Tres mujeres contra la impunidad*. El País. 8 marzo 2012.

⁴⁶³ CREMADES, J. *El caso Garzón y el derecho de defensa*. El País. 1 marzo 2012.

⁴⁶⁴ CERQUEIRA, D. *Venezuela y su Estado de Derecho imaginario*. El País. 20 enero 2016.

⁴⁶⁵ SOVNDA, V, ET AL. *La lucha antiterrorista y los derechos humanos: no pueden existir el uno sin el otro*. El País. 13 marzo 2012.

⁴⁶⁶ PIRIS, J. *Cataluña y la Unión Europea*. El País. 29 agosto 2015.

⁴⁶⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, A. *Rivera indigna a Mas al calificarle de «problema para Cataluña»*. El País. 21 diciembre 2012.

⁴⁶⁸ ABA CATOIRA, A y 241 PROFESORES DE DERECHO CONSTITUCIONAL. *Manifiesto en favor de la Constitución*. El País. 10 octubre 2017 y MORENO TARRÉS, E. *No nos hagamos trampas al solitario*. El País. 11 abril 2017.

⁴⁶⁹ RÍOS, P. *Un manifiesto de juristas catalanes exige respeto al Estado de Derecho*. El País. 2 febrero 2017.

con el respeto a los derechos fundamentales para la vida libre.⁴⁷⁰ Y por último, para concluir, por parte de juristas que exponen su postura, soportan la idea de la defensa en la celebración de referéndum.⁴⁷¹ Es importante aclarar que en España, para que el referéndum pueda desarrollarse, debe respetar los principios constitucionales, para ser considerados legítimos y legales dentro del ordenamiento vigente.

III. 2. PERCEPCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

De igual manera, como se realizó el análisis para el caso de España, en la revisión hemerográfica para México, se consideró al periódico en línea «*El Universal*». Se encontraron 246 noticias en las que apareció el término de Estado de Derecho. Se calculó la muestra estadística⁴⁷² para revisar con mayor detalle la percepción que tiene la sociedad sobre el objeto de estudio, con el mismo intervalo de confianza de 95%, obteniendo como resultado un valor correspondiente a 150 noticias por revisar.

Igualmente, se procesaron las noticias con el programa de análisis de texto «ATLAS.ti» para codificar aquellos enunciados que incluyeran los diferentes términos que se relacionaron con el Estado de Derecho, seguido de un análisis de construcción de segmentos repetidos textuales, a través del programa «SPAD Decisia», que logró identificar a más de 5 fragmentos repetidos⁴⁷³ de la totalidad de las noticias, buscando una mayor aproximación del análisis. Las noticias disponibles corresponden del mes de abril 2015 a diciembre de 2018.

En cuanto a los títulos de las noticias, en la tabla 2, se muestra a manera de resumen las frases repetidas, que dan una idea general de los temas, que posteriormente clarifica como núcleo del análisis como a continuación se expone.

⁴⁷⁰ ESTEVE PARDO, J. Y GARCÍA ROCA, J. *Algo estamos haciendo mal*. El País. 20 febrero 2014

⁴⁷¹ MORENO TARRÉS, E. op. cit.

⁴⁷² Ver anexo A5, la estimación de la muestra estadística.

⁴⁷³ Ver en anexo A7, la Tabla 5 de la lista de segmentos, por orden en cantidad que se vinculan con el término de Estado de Derecho del periódico «El Universal» del período de 2015-2018.

Tabla 2. Lista de segmentos de títulos de noticias de periódico por orden de cantidad sobre Estado de Derecho en el periódico *El Universal* de 2015-2018.

No. de Segmento	Cantidad	Segmento de texto
38	62	Estado de Derecho
5	3	cultura de la legalidad
48	3	la sociedad
14	3	de los jueces
44	2	fortalece el Estado de Derecho
53	2	poder judicial
23	2	derechos humanos
39	2	estado de excepción
46	2	la democracia
45	2	la Constitución
40	2	Estado de Derecho débil
8	2	de justicia
51	2	México debe reinventar su Estado de Derecho

Fuente: Creación propia con datos de El Universal.

De las 150 noticias disponibles, se pudo observar coincidencias en diversos temas, que presentan aspectos positivos y negativos, así como también exhortaciones hacia México para reforzar el Estado de Derecho.

Al Estado de Derecho se le consideró como un sistema necesario para garantizar la democracia y los derechos⁴⁷⁴ por las instituciones.⁴⁷⁵ A la democracia se le considera como un sistema efectivo para los Derechos fundamentales,⁴⁷⁶ pero para que sea efectiva⁴⁷⁷ y robusta, se

⁴⁷⁴ MORALES LECHUGA, I. *¿Estado de Derecho o Derecho de Estado?* El Universal. 7 marzo 2018.

⁴⁷⁵ OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO. *¿Para qué sirve vivir en un Estado de Derecho?* El Universal. 19 abril 2017.

⁴⁷⁶ ELÍAS AZAR, E. *Consejos de la Judicatura, a revisión.* El Universal. 31 enero 2018.

⁴⁷⁷ ESPINO BUCIO, M. *Entidades no garantizan Estado de Derecho.* El Universal. 10 octubre 2018.

requiere que los jueces estén decididos en aplicar la ley,⁴⁷⁸ como parte del Estado de Derecho.

Se entiende que, en el Estado de Derecho se subordina el «actuar político» de los ciudadanos y de la autoridad⁴⁷⁹ a las normas jurídicas⁴⁸⁰ limitando las competencias (de la autoridad), a solo hacer, lo que le corresponde por atribución,⁴⁸¹ para apoyar a las comunidades en el ámbito de la igualdad, de oportunidades y de paz, como la puesta para el progreso y el bienestar.⁴⁸²

El Estado de Derecho en México pasa por momentos de fragilidad,⁴⁸³ ausencia⁴⁸⁴ y debilidad⁴⁸⁵ en algunas regiones, situación que amenaza a las instituciones y la viabilidad democrática, afectando la impartición de justicia, la seguridad e incrementando la corrupción.⁴⁸⁶ Por ello, es necesario revertir las debilidades para que el Estado no esté ausente⁴⁸⁷ y tenga la capacidad como sistema, para proteger a la ciudadanía,⁴⁸⁸ y esta pueda cumplir con sus obligaciones básicas⁴⁸⁹ y en conjunto se elimine la corrupción e inseguridad.⁴⁹⁰

Por otro lado, como tema pendiente para tratar en México, es la falta de atención y cumplimiento de la seguridad con relación al derecho a la verdad, en la aplicación de la justicia y la reparación del daño a las

⁴⁷⁸ CARBONELL, M. *En defensa de los jueces*. El Universal. 31 julio 2018.

⁴⁷⁹ RESÉNDIZ, F. *Reformas ayudaron a que Constitución siga vigente: EPN*. El Universal. 5 febrero 2016.

⁴⁸⁰ PÉREZ CORREA, C. *La Constitución de papel*. El Universal. 27 noviembre 2018.

⁴⁸¹ ZAVALA, M. *Navarrete Prida reconoce déficit en el Estado de Derecho*. El Universal. 12 marzo 2018.

⁴⁸² MIRANDA, P. *Ministro define Poder Judicial independiente*. El Universal. 17 agosto 2018.

⁴⁸³ BOLAÑOS, J. *Estado de Derecho débil*. El Universal. 3 abril 2017.

⁴⁸⁴ NEGRETE, L. *Estado terminal*. El Universal. 16 octubre 2018.

⁴⁸⁵ ESPINO BUCIO, M. *Entidades no...*, op. cit.

⁴⁸⁶ PUGA, T. *Rotos, esquemas anticorrupción y de justicia: Sectur*. El Universal. 8 marzo 2018.

⁴⁸⁷ NEGRETE, L. *Estado...*, op. cit.

⁴⁸⁸ SALDAÑA, I. *Sistema judicial en México es muy pobre, dice OCDE*. El Universal. 14 marzo 2018.

⁴⁸⁹ GARCÍA, D. Y FIERRO, J. *Leyes no bastan, se deben concretar*. El Universal. 3 septiembre 2015.

⁴⁹⁰ ZAVALA, M. *Fallan instituciones y leyes en inseguridad: expertos*. El Universal. 25 noviembre 2016; y ZAVALA, M. *Resaltan problemas que enfrenta México en seguridad*. El Universal. 24 noviembre 2016.

víctimas y familiares.⁴⁹¹ Dentro del índice mundial de Estado de Derecho, México se ubica en el lugar 92 de 113 países con fecha de 2018,⁴⁹² este lugar se le asocia el alto índice de corrupción e inseguridad.

Pero no todo es negativo, ya que se han hecho grandes esfuerzos en diferentes temas para fortalecer a los Derechos humanos y generar climas de confianza en el ámbito económico y laboral con el objetivo de retener inversiones,⁴⁹³ y garantizar los derechos de seguridad laboral.⁴⁹⁴

Para contrarrestar los problemas del crimen organizado,⁴⁹⁵ de la violencia, inseguridad, ilegalidad, y la falta de atención a las víctimas, es necesario trabajar en una cultura de la legalidad,⁴⁹⁶ en la que se respete, se conozca, y se utilice la Ley⁴⁹⁷ para su pronta intervención. Del mismo modo, se requiere que se mejore y se acepte por las instituciones la correcta aplicación de la Ley, para que impacte de manera positiva en el comportamiento de las autoridades, con el objetivo de construir una sociedad más justa,⁴⁹⁸ y se garantice por medio del orden constitucional y de los tribunales.⁴⁹⁹

⁴⁹¹ DE LA VEGA DE ÁVILA, F. 1968: *Cincuenta Años de Impunidad para un Crimen de Estado*. El Universal. 3 septiembre 2018.

⁴⁹² ESPINO BUCIO, M. *Estado de Derecho en México es débil: WJP*. El Universal. 9 octubre 2018.

⁴⁹³ PUGA, T. *Es exagerado pensar que cancelación del aeropuerto en Texcoco generará crisis: CEPAL*. El Universal. 31 octubre 2018.

⁴⁹⁴ MEDINA, T. *El Estado de Derecho y la competitividad*. El Universal. 9 mayo 2017.

⁴⁹⁵ EL UNIVERSAL. *Estado en riesgo*. El Universal. 8 junio 2018.

⁴⁹⁶ OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO. *La ilegalidad ¿condición cotidiana en México?* El Universal. 25 enero 2017.

⁴⁹⁷ OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO. *¿Para qué la Cultura de la legalidad?* El Universal. 15 julio 2016; y OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO. *Nociones básicas de Cultura de la Legalidad y Estado de Derecho*. El Universal. 8 agosto 2018.

⁴⁹⁸ PESCHARD, J. *Nuestro desfigurado Estado de Derecho*. El Universal. 17 agosto 2015.

⁴⁹⁹ CABEZA DE VACA HERNÁNDEZ, D. *El Tribunal Constitucional en la Cuarta Transformación*. El Universal. 3 octubre 2018.

Todo Estado de Derecho debe ser efectivo, fuerte, independiente, confiable⁵⁰⁰ y transparente,⁵⁰¹ actuar a través del Derecho y no por la fuerza.⁵⁰² Debe respetar a los Derechos humanos de todos, incluyendo a las personas procesadas penalmente.⁵⁰³

Se debe afianzar el Estado de Derecho desde la educación, fortaleciendo los valores y los principios de convivencia cívica⁵⁰⁴ y jurídica, para obligar a todos a cumplir como ciudadanos nuestras obligaciones,⁵⁰⁵ ya que es necesario generar la confianza suficiente en las instituciones, sin desprestigiarlas⁵⁰⁶ y actuar por medio de la ley, respetando a las figuras de autoridad⁵⁰⁷ para sumar a la sociedad en la construcción de la paz, de libertad y de legalidad.⁵⁰⁸

Para mejorar y fortalecer al Estado de Derecho, se pudo percibir a través de las noticias, que se requiere trabajar con una cultura jurídica y cultura de la legalidad,⁵⁰⁹ así como incrementar la voluntad para combatir la corrupción⁵¹⁰ por medio de leyes⁵¹¹ e implementar una agenda de reformas estructurales y sistémico-judicial mejorando la gobernanza.⁵¹² Aunado a lo anterior, trabajar en la mejora de leyes

⁵⁰⁰ MIRANDA, P. op. cit.

⁵⁰¹ PALLARES, M. *Meade critica los privilegios obtenidos mediante abusos*. El Universal. 10 noviembre 2017.

⁵⁰² PÉREZ DAZA, A. *El rol de los jueces en la sociedad*. El Universal. 10 octubre 2018.

⁵⁰³ JARAB, J. *México y el origen de la defensa de los derechos humanos*. El Universal. 10 diciembre 2016.

⁵⁰⁴ MIRANDA, P. op. cit.

⁵⁰⁵ AYALA, Y. *CNDH pide proteger derecho a la educación*. El Universal. 25 junio 2015.

⁵⁰⁶ CONTRERAS SALDÍVAR, G. *Los derechos de las audiencias*. El Universal. 30 enero 2017.

⁵⁰⁷ MORENO, T. *Facultad de Derecho condena violencia tras video de agresión a policía*. El universal. 28 agosto 2018.

⁵⁰⁸ GONZÁLEZ MORFÍN, J. *Estado de Derecho: el reto pendiente*. El Universal. 14 febrero 2018.

⁵⁰⁹ OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO. *Nociones básicas...*, op. cit.

⁵¹⁰ SALDAÑA, I. *Coparmex: cuesta corrupción \$12 mil a cada empresa*. El Universal. 21 marzo 2018.

⁵¹¹ GARCÍA, D. Y FIERRO, J. op. cit.

⁵¹² VERDUSCO, M. *FMI: reformas, un ejemplo; falta el Estado de Derecho*. El Universal. 27 abril 2015.

antidiscriminación, reducir la desigualdad de género,⁵¹³ perseguir penalmente a la corrupción,⁵¹⁴ hacer un buen uso del gasto público,⁵¹⁵ observar las acciones particulares que estén sometidas a la Constitución y a las leyes de forma sistemática.⁵¹⁶

Y, por último, generar y fortalecer la estabilidad económica e institucional,⁵¹⁷ así como incrementar la inversión,⁵¹⁸ la competitividad y el crecimiento económico, dentro de las funciones competenciales del Poder ejecutivo.⁵¹⁹

Existe una gran diversidad de problemas que afectan a los Derechos humanos, como son: la complicidad de autoridades y criminales, falta de garantías para la libertad de expresión, feminicidios, escasa consignación de delincuentes e investigaciones ministeriales,⁵²⁰ desapariciones forzadas, tortura, ejecuciones arbitrarias, detenciones ilegales, trata de personas, deficiencias e irregularidades del sistema penitenciario,⁵²¹ crisis de autoridad y presencia de beligerancia social,⁵²² abandono de las obligaciones por los gobiernos,⁵²³ poco aprecio a la atención a migrantes y víctimas.⁵²⁴

⁵¹³ FLORES, L. *FMI urge a implementar sistema anticorrupción*. El Universal. 14 noviembre 2017.

⁵¹⁴ NEGRETE, L. *Legisladores: si van a cobrar, trabajen*. El Universal. 20 febrero 2018.

⁵¹⁵ FLORES, L. *Corrupción y Estado de Derecho, retos de México*. El Universal. 23 noviembre 2018.

⁵¹⁶ MORALES LECHUGA, I. *¿Estado de...*, op. cit.

⁵¹⁷ FLORES, L. *Estado de Derecho es la deuda: SHCP*. El Universal. 12 marzo 2018.

⁵¹⁸ MIGUELES, R. *Acereros exigen estabilidad, inversión y Estado de Derecho*. El Universal. 9 noviembre 2017.

⁵¹⁹ FLORES, L. *Banxico ve en Estado de Derecho reto para crecer*. El Universal. 13 marzo 2018.

⁵²⁰ PESCHARD, J. *Nuestro...*, op. cit.

⁵²¹ GÓMEZ QUINTERO, N. *Violaciones a DH debilitan el Estado de Derecho: CNDH*. El Universal. 9 abril 2016.

⁵²² SOTO-MORALES, R. *Derechos humanos y crisis de autoridad: la Marina en Zapotlán, Jalisco*. El Universal. 6 junio 2018.

⁵²³ MATUTE, C. *La reeducación de la sociedad: Nestora y el Estado de Derecho*. El Universal. 25 mayo 2018.

⁵²⁴ RIVERA, A. *Migrantes, víctimas de un Estado de Derecho deficiente: CEM*. 26 abril 2017.

Por ello, es necesario que el Poder Judicial y las comisiones de derechos humanos, brinden protección efectiva⁵²⁵ para restituir a las víctimas los derechos a que han sido violentados, y se restituya la dignidad de la persona,⁵²⁶ bajo la tutela de normas e instituciones que la reconozcan.

Además de lo anterior, el Estado debe garantizar los derechos económicos sociales y culturales de manera individual y colectiva⁵²⁷ como objetivo superior en la vigencia plena de los derechos⁵²⁸ de manera sólida y eficaz.⁵²⁹

III. 3. LEYES Y PLANES NACIONALES DE DESARROLLO DE ESPAÑA

Ante una infinidad de propuestas de políticas públicas que presentan los candidatos a puestos gubernamentales, en los tiempos de las campañas políticas, se comprometen a realizar acciones de intervención administrativa, a través de leyes, planes y programas si salen vencedores. Al inicio del período gubernamental se suelen poner en marcha algunas de ellas, que se materializan en el presupuesto general como parte de la agenda sistémica, que es aprobada por el congreso.

El Presupuesto general es en principio, parte de la planificación, pero en algunos lugares como en España, ha sido un sustituto de la planificación general. No obstante, la planificación puede estar considerada e incluida de manera implícita dentro de las políticas públicas, o explícita en un documento llamado Plan Nacional de Desarrollo, aunado a los planes transversales y sectoriales que se desarrollan por cada ministerio.

En los primeros meses el gobernante conforma su equipo de trabajo y da conocer su programa de acción. En México, en la primera

⁵²⁵ PÉREZ DAZA, A. op. cit.

⁵²⁶ ROLDÁN, M. *CNDH y Poder Judicial, aliados para restituir derechos violentados*. El Universal. 11 septiembre 2018.

⁵²⁷ DURÁN, Á. *Por qué necesitamos una nueva Constitución*. El Universal. 17 agosto 2018.

⁵²⁸ AYALA, Y. op. cit.

⁵²⁹ EL UNIVERSAL. *Incumplimiento de Ley afecta a democracia: CNDH*. El Universal. 23 agosto 2015.

mitad del primer año de gestión, se diseña y se elabora el Plan Nacional de Desarrollo por el Ejecutivo, y se aprueba por el Congreso. En el plan se incluyen las políticas de interés prioritario, que versan sobre temas necesarios y obligados como son: Educación, Salud, Empleo, seguridad, etc., como podrá percibirse con la revisión de las Leyes y Planes nacionales en el presente apartado. Los planes en México existen desde 1930, y se han mejorado con el paso del tiempo desde la segunda Ley de Planeación de 1982.

En este apartado, se revisa el contenido los objetivos de las tres Leyes de Planes de Desarrollo Económico y Social de España de los años de 1963 a 1975, con el fin de resumir los objetivos más relevantes y áreas de desarrollo del instrumento de intervención administrativa. Posteriormente, se hace el mismo procedimiento, para las Leyes (de 1930 y 1982) y los seis Planes Nacionales de Desarrollo desde 1982 hasta el año 2018.

III. 3.1. Leyes de Planes de Desarrollo Económico y Social de España

Las leyes de los planes de España tuvieron por objeto articular las políticas, directrices, normas, leyes básicas y específicas, y vincular el presupuesto general y los programas, para lograr alcanzar la política de desarrollo, principalmente económica.

Es comprensible que las leyes estaban limitadas por su vigencia de cuatro años, ya que fueron las que sustentaron la temporalidad de los Planes de Desarrollo Económico y Social, aunque a la letra, no indica su terminación, al aprobarse una nueva ley, se estaría abrogando la anterior. Por ello, es importante diferenciar entre la aprobación de nuevas leyes sobre mismos objetivos, situación que puede generar duplicidad y complejidad normativa, cuando una segunda ley que busca abrogar a la anterior recoge y enuncia la validez de algún artículo de la ley anterior, en lugar de utilizar reformas de Ley en la primera, sobre el mismo objetivo (Ley de Planificación), lo que daría una mayor y mejor simplificación normativa a lo que se plantea y programa para un nuevo período.

En las tres Leyes 194/1963, 1/1969 y 22/1972, se contempló el corto y mediano plazo, a diferencia de los programas generales que han correspondido a una duración de un año (corto plazo).

En ellas se consideró como objetivo general, elevar el nivel de vida, dentro de las exigencias de la justicia social, favorecer el desenvolvimiento de la libertad, y la dignidad de la persona; generar una mejor distribución personal, funcional y regional de la renta, y de todos los recursos disponibles al servicio del hombre en su dimensión personal y familiar y del bien común de la nación.

Como instrumento público y normativo con la ley se generó acciones vinculantes para el sector público en diferentes vertientes,⁵³⁰ pero es importante señalar que no constituyó una obligación para el sector privado. Además de lo anterior, la Ley generó la posibilidad de la cooperación, entre diferentes actores representantes de la sociedad para su elaboración y ejecución del Plan.

Si se analiza con mayor detalle las Leyes de los Planes, se puede observar a manera general, la evolución que experimentó la planificación durante los años de 1964 a 1975 en tres aspectos: En la primera ley se *crean y se establecen* las bases del crecimiento económico y territorial de 1964 a 1967, posteriormente en la segunda ley, se *impulsan* los procesos productivos y se reorienta el crecimiento y zonas de impacto, durante los años 1968 a 1971, y por último en el tercer plan, se *fortalecen* los objetivos y se enfoca el crecimiento y desarrollo en temas económicos y sociales durante 1971 a 1975.

Para abordar lo anterior con mayor detalle, se presenta a continuación un análisis de contenido de las Leyes de los Planes de Desarrollo, para identificar aspectos puntuales, que se establecieron en los textos de las leyes.

La primera Ley 194/1963, del 28 de diciembre, dio origen y sustentó al I Plan de Desarrollo Económico y Social de España, correspondiente a los años de 1964 a 1967. El documento contó con 15 apartados, los cuales se mencionan a continuación y son un referente de base para ser comparado con las dos leyes de planes siguientes.

Los temas que aparecen indicados son: 1) Exposición de motivos, 2) Aprobación del Plan y alcance de sus efectos, 3) Régimen de acción concertada, 4) Desarrollo Regional, 5) Mejora agraria, 6) Crédito oficial y financiación exterior, 7) Políticas social de rentas, 8) Productividad,

⁵³⁰ Es necesario enfatizar, aunque parezca lógico que el carácter vinculante del plan considera y responsabiliza solo aquellas instituciones del Estado que deben desarrollar las acciones que se contemplan en la planificación y no a toda la administración.

9) Comercio exterior, 10) Turismo, 11) Estadísticas, 12) Política de integración, movilidad y promoción social, 13) Información sobre los resultados del Plan, 14) Polos y polígonos industriales, 15) Ejecución del programa de inversiones públicas, y tres Disposiciones finales.

La segunda Ley 1/1969, del 11 de febrero y el Decreto 902/1969 dio supervivencia al II Plan de Desarrollo Económico y Social de España que abarcó el período de 1968 a 1971. La ley consideró en su primer apartado, la prórroga del primer Plan. Dentro de sus particularidades, en la revisión del contenido, se observó que, en su exposición de motivos se mencionó la visión de la programación financiera continua, y su marcada preocupación para obtener mejoras sociales. Se consideró como una ley selectiva y atendió de modo particular a la enseñanza y al sector agrario, ofreció una concepción más amplia del desarrollo regional, respecto al Primer Plan.

Además de lo anterior, la Ley buscó asegurar una mayor coordinación de los objetivos a corto y largo plazo, y hacer que la Comisaría del Plan determinara los sectores estratégicos a través de informes, sin perder el sentido de la Ley por la información generada. En esta segunda Ley se retomó como centro de atención al hombre, como el destinatario de los frutos del desarrollo.

La ley contó con 20 artículos, y no mencionó los apartados claramente definidos como lo hizo la primera Ley 194 de 1963. Sin embargo, tres meses después, se aprobó por decreto número 902/1969 de 9 de mayo, el texto refundido de la ley. El objetivo del texto fue tener un solo documento de ley del II Plan el Desarrollo Económico y Social. En él se ordenó textualmente con base en la primera Ley de 194, los contenidos de los 12 apartados previstos, para hacer la segunda Ley mayormente comprensible y comparable con la primera.

Se redefinió los apartados de: 12) Política laboral y de promoción social, 13) Información y examen de los resultados del Plan; y se agregaron los apartados 16) Sanidad y asistencia social, 17) Enseñanza, formación profesional, investigación y política juvenil, 18) Reforma de la empresa, y 19) Viviendas y estructuras y servicios urbanos. En total con el Decreto-Ley se contó con un total de 65 artículos y 4 disposiciones finales y, por último, se eliminaron los párrafos a los que se dio cumplimiento en la primera Ley con el desarrollo del Plan.

La tercera Ley 22/1972 del 10 de mayo se prorrogó, ampliando la existencia de la planificación para crear el III Plan de Desarrollo Económico y Social que abarcó el período de 1972 a 1975. En la Ley

del II Plan se introdujeron diversas modificaciones. Sin embargo, en esta última Ley, se presentó el texto, de cómo quedaron redactados los párrafos y apartados del texto refundido. Sin embargo, la nueva Ley 22, viene arrastrando a la segunda Ley de Plan 1/1969 con el decreto 902/1969, aunque se presentó como una nueva Ley 22, sin separarse por completo como documento completo único, definido y definitivo.

La Ley 22 se integró de 65 artículos y se agregaron 14 disposiciones finales. En algunos casos, los objetivos cambiaron de manera sustancial, añadiéndose nuevas disposiciones. Se incorporó la participación de mayores agentes públicos, áreas de interés y atención. En otras reformas, se mejoró su redacción, se incorporaron elementos que no cambiaron objetivos, tan solo la reforzaron. En términos proporcionales el 65% de la Ley se reformó, solo 25 artículos permanecieron sin modificación.

En este último texto de ley, se presentó a manera de lista de reformas el contenido, para extender la vigencia para el III Plan de Desarrollo Económico y Social. Está claro que se eliminaron aquellas disposiciones ya completadas en los planes anteriores.

Es importante poner énfasis en que las dos Leyes anteriores, solo dieron vigencia definida a su plan correspondiente, pero no se estableció de manera textual la caducidad de la Ley, solo de los planes. No obstante, al ser reestablecidas por sus respectivas prorrogas, en las siguientes leyes, la situación pudiera haberse evitado desde un principio, como sucede con la tercera Ley, donde se expone que, mientras no sea modificada o derogada la Ley tendrá vigencia aunado a la lista de reformas de la ley anterior.

Como ejemplo, en la Ley de Planeación Nacional de México de 1983 publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del día 5 de enero de 1983, desde su inicio tiene vigencia, y en ésta no se menciona ninguna disposición sobre su caducidad, por lo tanto, ha servido de instrumento para la aprobación con la misma Ley de seis Planes Nacionales de Desarrollo sexenales hasta nuestros días, correspondiente hasta el último período de 2013 al 2018.

Por lo tanto, de manera general, la ley articula, coordina, facilita y obliga al sector público a cumplir con las disposiciones de manera vinculante en alguno o todos los sectores, y además abre la posibilidad de que sector privado visualice y se plantee acciones en beneficio mutuo para facilitar el desarrollo económico y social.

Se puede observar una mayor participación de actores sociales en el involucramiento para la elaboración y desarrollo del Plan de Desarrollo Económico y Social, pero su participación no se contempló plenamente abierta y democrática, como sucede en el caso mexicano al dejar abierta la posibilidad de mayores interesados. Sin embargo, el considerar la participación dentro de la Ley del Plan, es un buen indicador y un referente para ser una Administración pública responsable, transparente y democrática, que por sí sola, no puede ofrecer todos los servicios que la sociedad requiere y, por lo tanto, debe trabajar de manera colaborativa en el diseño y ejecución del desarrollo.

A manera de contraste sobre lo anterior, en la primera Ley se contempló la participación de la organización sindical y de los agricultores; y posteriormente en las siguientes dos Leyes de Planes, se reconoció la necesidad de la participación de las Corporaciones Locales y Entidades Sindicales, las Universidades, los Centros de Enseñanza Técnica y de Investigación, las Comisiones Provinciales y de Servicios Técnicos, las Cámaras Oficiales de Comercio y de cuantas entidades y personas pudieran aportar, una estimable colaboración a las referidas tareas para el desarrollo regional.

El cuadro 2, tiene como objetivo facilitar la comparación entre las leyes de planes. Se observa en la primera parte que 9 temas coinciden entre las tres leyes. Es importante señalar, que cada planificación se diseñó solo para el cuatrienio correspondiente. Sin embargo, de acuerdo con los objetivos e intenciones perseguidos por cada uno de ellos, es posible deducir, que bien pudo haber existido una ley de largo plazo, o permanecer abierta para nuevas planificaciones, reduciendo de esta forma uno de los requisitos que actualmente es necesario, si se desea poner en práctica al instrumento de la planificación actualmente, y de esta forma, se pueda realmente aproximar al enfoque opcional y disponible como se consideró a la planificación en la Constitución de España.

En la segunda parte del cuadro, aparecen los temas no comunes en las tres leyes, pero cabe señalar, que algunos de los temas fueron incluidos directa y/o indirectamente dentro de otros temas con un diferente enfoque.

En la primera ley, 3 temas (Polos y polígonos industriales, Ejecución del Programa de Inversiones Públicas y Estadísticas) dejan de incluirse en las siguientes dos leyes, pero existen 3 temas comunes (Régimen de acción concertada, Comercio exterior y Productividad)

entre la primera y tercera ley, y 4 temas (Enseñanza, formación profesional, investigación y política juvenil, Viviendas y estructuras y servicios urbanos, Sanidad y asistencia social, y Reforma de la Empresa) en entre la segunda y tercera ley.⁵³¹

Cuadro 2. Temas que se incluyen en la Ley de los Planes de Desarrollo de España de 1963 a 1972.

Temas comunes de las tres Leyes de Planes de Desarrollo	
<i>1) Ley 194/1963, del 28 de diciembre.</i>	1. Aprobación del Plan y alcances de sus efectos
<i>2) Ley 1/1969, del 11 de febrero y Decreto 902/1969.</i>	2. Desarrollo Regional 3. Mejora agraria 4. Crédito oficial y financiación exterior 5. Política social de rentas
<i>3) Ley 22/1972, del 10 de mayo.</i>	6. Política de integración, movilidad y promoción social 7. Turismo 8. Información sobre los resultados del Plan 9. Disposiciones finales
Temas no comunes de las tres Leyes de Planes de Desarrollo	
<i>1) Ley 194/1963, del 28 de diciembre.</i>	1. Polos y polígonos industriales 2. Ejecución del Programa de Inversiones Públicas 3. Estadísticas
<i>1) Ley 194/1963, del 28 de diciembre., y 3) Ley 22/1972, del 10 de mayo.</i>	1. Régimen de acción concertada 2. Comercio exterior 3. Productividad
<i>2) Ley 1/1969, 11 de febrero y Decreto 902/1969., y 3) Ley 22/1972 del 10 de mayo.</i>	1. Enseñanza, formación profesional, investigación y política juvenil 2. Viviendas y estructuras y servicios urbanos 3. Sanidad y asistencia social 4. Reforma de la Empresa

Fuente: creación propia con información de la Ley de Planes de Desarrollo Económico y Social de España.

⁵³¹ Cfr. Ver en anexo A8, la versión ampliada de los principales objetivos que persigue cada uno de los temas de las leyes de los planes de 1964-1967, 1968-1971, y 1972-1975.

En los temas comunes en las tres leyes, se encontró lo siguiente:

Aprobación del Plan y alcances de sus efectos, abarcó 1) creación, coordinación y desarrollo del Plan; posteriormente se concentró en 2) mejorar la Administración pública, por medio de criterios de tomas de decisiones y generar crecimiento y estabilidad económica; y, por último, en el tercer plan, se enfocó a la 3) descentralización administrativa y oferta de servicios y obras públicas con eficiencia, inversión pública, e infraestructura de expansión en mancomunidad.

Desarrollo regional, se centró en 1) establecimiento de regiones, polos y zonas económicas, y se fortaleció a través de 2) facilidades para el desarrollo productivo en cuanto a asociación de industrias, participación pública, expansión y descongestión industrial.

Mejora agraria, abarcó la 1) ordenación, conservación y productividad el campo y agricultura, se amplió a la 2) distribución de espacios y selectividad de la producción, formación e investigación agraria y estímulos y subvenciones al campo, y se perfeccionó con la 3) mejora de la calidad y bienestar de los agricultores, modalidades de retiro, dotación de infraestructura en núcleos de población y modernización de empresas y, por último, la incorporación de la actividad pesquera.

Crédito oficial y financiación exterior, consideró la 1) identificación de necesidades y selección de sectores y actividades prioritarias, e incrementó la 2) cuantía de crédito para distribuir con eficacia y oportunidad de inversión de capital extranjero.

Política social de rentas, abarcó primeramente la 1) política de precios a sectores y posteriormente la 2) política de salarios (interprofesionales) mínimos para una vida moral y digna.

Política de integración, movilidad y promoción social, se adoptaron medidas de 1) igualdad de oportunidades, difusión de la propiedad, promoción de acceso a formación, empleo, seguida de 2) derecho al trabajo e inclusión social de mano de obra femenina, minusválidos y con otras capacidades, creación de centros de cultura y recreación, y, por último, se concluyó con 3) políticas de seguridad y asistencia social, laboral, salarial, ahorro y retiro.

Turismo, primeramente, se centró en 1) adquisición de fincas rústicas y bienes por extranjeros, posteriormente se generaron 2) estímulos, beneficios, promoción y expansión del turismo, y por último

se 3) mejoró la infraestructura, el precio del suelo, y los créditos para inversiones hoteleros.

Información sobre los resultados del Plan, se centró en la 1) evaluación y en los ajustes necesarios a los objetivos, seguido de la 2) evolución de rentas y ajustes necesarios y motivaciones, y, por último, observar el desarrollo de la 3) evolución de coyuntura económica.

Disposiciones finales, inició con el 1) establecimiento de delegaciones y dependencias, se amplió a 2) obras y servicios públicos, y se fortaleció con 3) programas de inversiones públicas, creación de universidades, revalorización del territorio, y acciones administrativas para la integración con la Unión Europea, incorporación de planes sectoriales, provinciales y proyectos de ley.

Los temas que aparecen solo en la primera Ley del Plan, son los siguientes:

Polos y polígonos industriales, abarcó la 1) creación y subvención de nuevas industrias y actividades económicas y sociales y 2) en atender a poblaciones y zonas para creación de nuevos polos de desarrollo.

Ejecución del Programa de Inversiones Públicas, se enfocó a 1) eficientizar y ampliar las obras de inversión pública, así como también en contratar a personal para trabajos específicos y temporales.

Estadísticas, se destinó a 1) obtener información de los organismos públicos y 2) centralizar resultados para confeccionar un inventario de información y difusión.

Los temas que aparecen en la primera y tercera Ley del Plan son los siguientes:

Régimen de acción concertada, se concretó en 1) expansión y modernización de los sectores económicos, y se fortaleció con 2) estímulos y facilidades de financiación de la administración para la totalidad de empresas de un sector específico.

Comercio exterior, consideró inicialmente 1) facilidades e instrumentos para el desarrollo de las exportaciones y del

funcionamiento de regímenes arancelarios, seguido del 2) establecimiento de un sistema de sanciones para el cumplimiento de normas de sanidad y calidad, y se promovieron 2) programas de investigación económica (agraria y de pesca) para mejorar las exportaciones.

Productividad, se consideró 1) favorecer y estimular la agrupación de empresas y fusión de instalaciones para la mutua cooperación, y adopción de programas de modernización del sector energético y minero, y se facilitó 2) el acceso al crédito y asistencia técnica, la dotación de fondos públicos para obras, servicios y adquisiciones de calidad, y la eliminación de factores que restringieran la competencia, y fomentar la protección y defensa del consumidor.

De los temas que aparecen en la segunda y tercera Ley del Plan se puede comentar lo siguiente:

Enseñanza, formación profesional, investigación y política juvenil, se promovió el 1) derecho a la enseñanza y formación profesional, a la educación permanente, capacitación laboral y ayudas, préstamos y estímulos a estudiantes y trabajadores, así como en estimular la investigación, e investigación aplicada en todas sus modalidades, principalmente en sectores estratégicos, y posteriormente se 2) estableció la educación de forma obligatoria y gratuita, se estimuló el desarrollo tecnológico, la atención al medio ambiente, y la investigación oceanográfica, y así como también se dio una mayor flexibilidad de gestión económica a las entidades oficiales de formación e investigación.

Viviendas y estructuras y servicios urbanos, atendió 1) las necesidades de vivienda básica y social, la mejora de infraestructura y servicios urbanos, y posteriormente, se 2) facilitó la adquisición de terrenos para vivienda residencial, se definió la política de defensa del medio ambiente, se crearon planes generales y parciales de ordenación urbana, se destinaron créditos, y normas de protección para la vivienda social.

Sanidad y asistencia social, fortaleció la política hospitalaria a través del 1) rendimiento de recursos e instalaciones disponibles, reformas, ordenación y planificación de la sanidad nacional y local; y posteriormente, 2) se mejoró la coordinación hospitalaria, la producción

y distribución y venta de especialidades farmacéuticas, y se planificó y se coordinaron las actividades de centros de Seguridad social.

Reforma de la Empresa, se concretó en 1) reformar y adecuar las estructuras y principios de la empresa nacional a las necesidades del desarrollo; y en 2) mejorar el ordenamiento jurídico para asegurar la plena efectividad.

Como se pudo apreciar, los objetivos planteados en la Ley son positivos y cualquier gobierno público buscaría lograr alcanzarlos, sin embargo, en la Ley se establecen las bases, términos de referencia y las instituciones que deben de existir o ser responsables en su caso, para cumplir con los objetivos, pero corresponde al sector público diseñar los mecanismos necesarios, ya sea a través de leyes o planes, como documentos ejecutivos para optimizar las acciones a favor de generar una mejor gobernanza.

Caminar con un rumbo claro, por medio de la Ley y los Planes, posibilitará una mayor certeza y confianza de las acciones del sector público y del sector privado, para fortalecer las capacidades productivas de la Sociedad de la que ambos integran.

III. 3.2. Planes de Desarrollo Económico y Social de España

En España de 1964 a 1975 se presentaron tres Planes de Desarrollo Económico y Social. Durante esta época, se vivieron momentos difíciles en todo el territorio por los conflictos internos del régimen franquista de 1936 a 1975. El primer Plan se insertó en la segunda etapa de los años 1959 a 1975 del régimen.

El país atravesó por diferentes momentos, en el primer período del régimen, se consideró de carácter autárquico,⁵³² que representó el aislamiento de España en relación con el mercado internacional y se

⁵³² Cfr. BIESCAS considera que el modelo autárquico se caracterizó por la «tecnología obsoleta, de las empresas, la baja productividad, la ausencia de técnicas y métodos de gestión modernos y la escasa dimensión de unas plantas industriales». BIESCAS FERRER, J. «La economía española durante el período franquista». *Instituto Gerónimo de Uztariz*. Núm. 3. 1989. pp. 65-76. y p. 70.

optó por la decisión del autoabastecimiento que de manera paralela limitaron las libertades civiles.

Posteriormente en un segundo período, se dio paso a la apertura de los mercados, que hizo «quebrar al modelo de las instituciones franquistas, basadas en una estructura tradicional agraria, (como consecuencia de la apertura económica) iniciada con el Plan de Estabilización y Liberalización de 1959»,⁵³³ y trajo como consecuencia, un crecimiento acelerado para ajustarse y homologarse al experimentado en los demás países europeos de la región.

IRANZO consideró que el Plan de Estabilización y Liberalización de 1959 se basó en tres pilares:⁵³⁴

1. Se liberalizó el comercio exterior, se incrementaron las importaciones de bienes de equipo, se revisó la Ley de Inversiones Exteriores para facilitar la llegada de ahorro exterior.
2. Se introdujeron limitaciones al gasto público y a la emisión de deuda, se suprimieron los subsidios a las empresas públicas y se limitó el crecimiento del crédito.
3. Se mejoró la asignación de los recursos a través de mayor competencia en el mercado interior.

Como puede observarse, los objetivos del Plan fueron carácter económico y favorecieron un crecimiento económico de manera sobresaliente, aunado a la dinámica internacional que trajo capital y turismo a España.⁵³⁵

El crecimiento y la apertura al exterior contraria al régimen franquista, hizo que el país pudiera producir con mejor tecnología y

⁵³³ ÁLVAREZ DE MIRANDA Y TORRES, F. «Algunas notas sobre la transición democrática». *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 4. 2000. pp. 3-20. p. 7.

⁵³⁴ IRANZO, J. «Economía y Trabajo: La Gran Transformación de la Sociedad Española». *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*. Núm. 100, 2002, pp. 231-253 y 236.

⁵³⁵ *Ibidem*, p. 237.

exportar mayores mercancías, mejorando la balanza comercial⁵³⁶ y contrarrestando el modelo autárquico que estancó a la economía por un período de veinte años.

Otros factores resultan ser importantes para poder entender con diferentes características el contexto que se desarrollaba en el momento, como lo considera FERNÁNDEZ, de que «en la segunda etapa del Franquismo, la economía se liberalizó, se protegió la vida y la propiedad de los ciudadanos».⁵³⁷ No obstante, esto no sucedió de manera plena, sino con reservas, debido a los efectos y estragos de la guerra civil que duró tres años y que afectó en gran medida a todo el territorio español generando grandes desigualdades.

Además de lo anterior, se generó un «estancamiento económico» que afectó a los sectores agrícola e industrial y a las actividades productivas, que no generaron diversidad en la producción, lo que agudizó «la pérdida de capital humano valioso, así como también la pérdida de libertades básicas de los ciudadanos»,⁵³⁸ trayendo como consecuencia, grandes desequilibrios y movimientos migratorios de las zonas agrarias a las zonas urbanas, dentro y fuera de España.⁵³⁹

Durante el régimen, FERNÁNDEZ consideró que en la época franquista se experimentaron otros aspectos paralelos, que se centraron en la «corrupción», el uso de la «discrecionalidad legal» a favor de intereses políticos que privilegió autorizaciones o denegó permisos a industrias, afectando al sector privado por la intromisión del Estado en la economía. En este caso, el abuso de autoridad por los funcionarios públicos, ejercieron un poder discrecional sesgado, dando un mayor

⁵³⁶ Cfr. Entrevista a BARCIELA, C en documental del Plan de Estabilización. VERA VÁZQUEZ, D. *Plan de Estabilización*. 22 abril 2011. min. 16:06-16:38.

⁵³⁷ FERNÁNDEZ, D. *El crecimiento económico en la España franquista: una verdad que incomoda a la izquierda*. [en línea] Libre Mercado. 27 de octubre 2018. Recuperado de: <<https://www.libremercado.com/2018-10-27/el-crecimiento-economico-en-la-espana-franquista-una-verdad-que-incomoda-a-la-izquierda-1276627170/>> [última consulta 12 diciembre de 2018]

⁵³⁸ BAUTISTA OSCAR, D. «La política de industrialización en España. Antecedentes, evolución histórica y perspectiva europea». *Contribuciones desde Coatepec*. Núm. 17, julio-diciembre 2009. pp. 121-139. y 129.

⁵³⁹ Cfr. BAUTISTA considera que «El capital humano es un factor clave para mejorar la eficiencia de las economías y uno de los elementos esenciales para asegurar la capacidad real de crecimiento sostenido de un país». *Ibidem*, p. 137.

peso a «las decisiones políticas que al interés económico y social» del país.⁵⁴⁰

Además de lo anterior, BAUTISTA consideró que, dentro del segundo período de apertura y convergencia, se «impulsó a la industria por medio de créditos y préstamos», aunado a la inversión extranjera directa, lo que incrementó de manera sustancial «la búsqueda de crecimiento durante el período de 1946 a 1975 pasando de un 17.8% en 1950 a 59.4% en 1975».⁵⁴¹

Durante este período de apertura de la economía, no solo modificó al ámbito económico, sino que logró modificar las estructuras políticas, para la incorporación de España para formar parte de los organismos internacionales y regionales, los cuales dieron soporte técnico y financiero, por medio de los «fondos de inversión europea»,⁵⁴² y por las recomendaciones estratégicas exhortadas para seguir y asimilar los beneficios provenientes de la comunidad internacional.

Durante 1964 a 1975, los Planes de Desarrollo Económico y Social se caracterizaron por ser indicativos, ya que vincularon solo al Estado para ejecutar y dirigir las políticas públicas que fortalecieron el desarrollo del sector económico, principalmente, más que el sector social, a través de estímulos y/o «métodos indirectos, especialmente con políticas crediticias y fiscales, utilizando la acción concertada» que podía aprovechar el sector privado.

El Gobierno asimiló que la tarea de generar el desarrollo sería involucrando al sector privado, por la vía de la «acción concertada»,⁵⁴³ ya que ni el sector público ni el sector privado contaban con la capacidad plena para generar el crecimiento, estabilidad y desarrollo. Puede considerarse como una respuesta del Estado para recuperar las

⁵⁴⁰ FERNÁNDEZ ROCA, F. *El Tráfico de Influencias en la España Franquista: Decisiones Públicas, Beneficios Privados*. [en línea] Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. 2014. p. 14. Disponible en: <https://rio.upo.es/xmlui/bitstream/handle/10433/1946/38%20Art.%20Fernández%20Roca.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [última consulta 2 enero de 2018].

⁵⁴¹ BAUTISTA OSCAR, D. op. cit., p. 129.

⁵⁴² *Ibidem*, p. 134.

⁵⁴³ ALSINA OLIVA, R. «Estrategia de desarrollo en España 1,964-1975: planes y realidad». (artículo basado en la tesis doctoral realizada por el mismo autor con el título «La estrategia de desarrollo planificada en España 1964-1975»). *Cuadernos de Economía*, Vol. 15. Pp. 337-370. p. 339.

actividades productivas, que el sector privado de menor tamaño era incapaz de responder a la demanda del mercado.

Para abundar con mayor detalle,⁵⁴⁴ se presenta a continuación un análisis de contenido de los Planes de Desarrollo, para identificar aspectos puntuales que se establecieron en los textos.

El *Primer Plan de Desarrollo Económico y Social de España (1964 a 1967)*, en su primera parte se compuso por un diagnóstico de la situación del país y por reflejar los objetivos generales y específicos de diferentes temas.⁵⁴⁵ Posteriormente, se expusieron los temas de: factores de la producción, el Producto y la renta nacional, la producción nacional, el Sector Público, el sistema financiero, el sector exterior, los precios y mercados, y para concluir con un balance de la situación.

El Plan fue definido como un instrumento global, coordinado e indispensable que implicó previsiones adecuadas de largo plazo en el ámbito económico y social. Fue indicativo para el sector privado y vinculante para el sector público. Además, se le consideró al Plan, como un vigilante de las decisiones de política económica. En este sentido, se agregaron seis directrices que dieron coherencia e integración a las políticas.

Las directrices del Plan correspondieron a: 1) Acción coordinada, 2) Expansión con equilibrio y política de rentas, 3) Acción del sector Público, 4) Sector Privado, 5) Reestructuración del sistema productivo, y 6) Desarrollo regional.⁵⁴⁶

Una característica general que poseen los planes de desarrollo, es el establecimiento de políticas públicas que se enuncian de manera explícita. Si durante la gestión gubernamental se generan algunas otras nuevas políticas, éstas se pueden incorporar si en el Plan se contempla

⁵⁴⁴ En anexo A9 puede consultarse el apartado de los *Aspectos sobresalientes de los planes de desarrollo de España*, por apartados a manera de resumen, por si se desea a ampliar su lectura.

⁵⁴⁵ Cfr. PRADOS hace una exposición y crítica del Primer Plan de Desarrollo, lo recoge íntegramente en la segunda parte del libro, evaluando la metodología del Plan, encontró algunas dudas en el diagnóstico en cuanto a la selección de variables y cálculos en las estimaciones relacionadas con el presupuesto en el Programa de Inversión Pública que forma parte del Plan. PRADOS ARRARTE, J. op. cit. pp. 143-147.

⁵⁴⁶ Cfr. Para ver mayor detalle, revisar en anexo A10 el resumen de las Directrices de la Política de Desarrollo del Primer Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964-1967.

una actualización en un período de tiempo posterior. Sin embargo, si lo anterior no es posible, simplemente en la gestión pública pueden desarrollarse, ya que un plan es una herramienta que no limita el uso de otras políticas y acciones necesarias que debe desarrollarse por el gobierno en turno.

Es importante señalar que no solo las políticas que se encuentran en el Plan son las únicas que deban realizarse, los gobiernos deben cumplir con la legislación existente para que con ambos instrumentos se pueda intervenir en la solución a los problemas.

El *Segundo Plan de Desarrollo Económico y Social de España (1968-1971)* recogió una breve revisión de las transformaciones que se lograron con el Primer Plan, posteriormente se presentaron los obstáculos al desarrollo y los factores dinámicos que caracterizaron al segundo Plan, la problemática socioeconómica y la estrategia del Plan, seguido de las siguientes Directrices de Política de Desarrollo: educación e investigación, sanitaria y de asistencia social, vivienda y estructura y servicios urbanos, trabajo, agraria, industrial, de Empresas nacionales, comercial, financiera y fiscal, transportes, turismo y desarrollo regional. Posteriormente se integraron los objetivos del cuatrienio y la evolución pronosticada de 1968 a 1971. Por último, se integró el Programa de Inversiones Públicas y la coherencia del Plan.

Los logros positivos obtenidos del Primer Plan obligaron a dar una mayor continuidad, ya que no solo se trataba de generar un crecimiento sino también un desarrollo, pero para un período de cuatro años es difícil conseguirlo en su totalidad. En los años de 1968 a 1971 que abarcó el segundo Plan, se optó por generar un mayor bienestar, arriesgando el crecimiento al ser selectivo y controlar el gasto público «bajo la disciplina de exigentes criterios de economicidad».⁵⁴⁷

Comparando con el Plan anterior, en este segundo plan, se vinculó y se puso un mayor énfasis en lo Económico-Social, equilibrando las necesidades que se habían dejado de atender. En el Plan se integraron políticas y acciones para fortalecer las capacidades del recurso humano centradas en «corregir las deficiencias sociales, generar bienestar presente y futuro, la integración social de los grupos marginados, reformas para dar mayor atención y apoyo para la formación y educación, mejoras en vivienda y urbanismo, seguridad social, sanidad y asistencia social»,⁵⁴⁸ pero es indudable que continuó la

⁵⁴⁷ *Ibidem*, p. 119.

⁵⁴⁸ *Ibidem*, pp. 51-52.

preponderancia del ámbito económico más que el social, por considerarse motor de crecimiento.

El segundo Plan recogió objetivos generales del Primer Plan⁵⁴⁹ y amplió tres objetivos más, que se centraron en: 1) mejorar la estructura de los procesos productivos de forma que aumentara la competitividad; 2) mantener la estabilidad interna y externa; y 3) asegurar el mantenimiento del pleno empleo intensificando los procesos de movilidad y promoción social.⁵⁵⁰

Respecto a los objetivos específicos, en el Primer Plan se les denominó objetivos instrumentales,⁵⁵¹ pero en el Segundo se establecieron diez objetivos sectoriales, que a continuación se enlistan: 1) Enseñanza e investigación, 2) Información y actividades culturales y deportivas, 3) Seguridad social, sanidad y asistencia social, 4) Vivienda y estructuras y servicios urbanos, 5) Agricultura, 6) Pesca marítima, 7) Industria, 8) Comercio Interior, 9) Transportes y comunicaciones y por último, 10) Turismo.

Para facilitar la comparación sobre las directrices de políticas que se desarrolló entre los dos Planes, se puede observar en la tabla 3 siguiente con letras en cursiva, el nombre de aquellas políticas que presentaron variaciones o se incorporaron al segundo Plan.

⁵⁴⁹ Cfr. En el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social se planteó como objetivos principales conseguir «condiciones de estabilidad económica, la elevación del nivel de vida, el desenvolvimiento de la cultura y el logro de un mayor bienestar», y contó propósitos centrados en la «integración social, la movilidad social, y la promoción social». PRADOS ARRARTE, J. op. cit., p. 41.

⁵⁵⁰ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. II Plan..., op. cit., p. 119.

⁵⁵¹ Cfr. Los objetivos instrumentales del Primer Plan se centraron en «la modificación de las estructuras productivas, la lucha contra las prácticas restrictivas de la competencia, el perfeccionamiento del sistema financiero y la reforma de la Administración pública, hasta el incremento de la formación de capital, la selección y coordinación de las inversiones, la expansión de las exportaciones y el aumento de la productividad para llegar a un uso óptimo de los recursos productivos». PRADOS ARRARTE, J. op. cit., p. 42.

Tabla 3. Comparación de las Directrices del Primer y Segundo Plan de Desarrollo Económico y Social.

Primer Plan	Segundo Plan
Política de enseñanza	Política de Educación <i>e investigación</i>
Política de la vivienda	Política de vivienda y estructuras y servicios urbanos
Política laboral y de promoción social	Política de trabajo
Política agraria	Política agraria
Política industrial	Política industrial
Política comercial	Política comercial
Política de transportes	Política de transportes
Política de turismo	Política de turismo
Política financiera del desarrollo	Política financiera y <i>fiscal</i>
	<i>Política sanitaria y de asistencia social</i>
	<i>Política de Empresas Nacionales</i>
	<i>Política de desarrollo regional</i>

Fuente: Creación propia con datos Prados, 1965 y Presidencia del Gobierno de España 1967.

La política de enseñanza modificó su nombre a ser política de educación, la cual es más amplia y se le incorporó la investigación. En cuanto a la Política de viviendas, se agregó la estructura y servicios urbanos. Promoción social se diseminó en la política de educación, trabajo y asistencia social, agregándose estas dos últimas. Se incorporó la política de Empresas nacionales, para dar una mejor estructura a la acción concertada que se trabajó en el primer Plan. Se estableció la política de desarrollo regional, la cual ya se contemplaba con el anterior Plan, pero enfocada en acciones para generar polos de desarrollo. Y, por último, se amplió la política financiera con la parte fiscal.

El *Tercer Plan de Desarrollo Económico y Social de España (1972-1975)* se diferenció de los anteriores, porque no solo buscó mayor estabilidad versus el crecimiento, sino que consideró como necesario, generar un «crecimiento acelerado y selectivo», con el objetivo de maximizar en menor tiempo el desarrollo, para anticiparse a los desequilibrios que pudieron surgir en la economía, durante el

período del Plan de 1972 a 1975 y los años posteriores observados de la década. El Plan consideró un pronóstico ampliado denominado Horizonte 1980, que amplió la visión de la temporalidad de mediano a largo plazo, en comparación de los Planes anteriores.⁵⁵²

En este sentido, el Plan buscó anticiparse al crecimiento desequilibrado de los sectores económicos y regiones, reducir la mala distribución del ingreso y la inflación que pudiera experimentarse por el alza de los precios de los productos básicos, así como contrarrestar el desarrollo tardío.

El Tercer Plan incluyó de manera detallada un análisis de variables económicas y demográficas de manera histórica, un estudio de la evolución observada por los resultados de los Planes anteriores, y consideró otros referentes de información del comportamiento experimentado por los sectores y regiones para su intervención. El documento del Plan fue elaborado por «más de 4000 personas, entre ellos empresarios, técnicos, trabajadores y expertos» que intervinieron en los trabajos, principalmente a través de ponencias en los diversos temas de interés público.

El documento se dividió en cuatro partes: La primera corresponde al Balance de la situación de la sociedad y la economía, como lo hicieron los Planes anteriores, (se buscó continuidad).⁵⁵³ Posteriormente, en segundo momento, se describió y analizó los centros neurálgicos del tejido económico-social, a través de análisis y diagnósticos y estrategias. En la tercera parte, se presentó el Horizonte 1980, donde se aplicaron los métodos y técnicas como instrumentos para controlar las fluctuaciones como parte de la política económica y, por último, en la cuarta parte, aparecieron las directrices de las políticas de desarrollo, en la que se destacó la primacía otorgada a la justicia social y la evolución de las magnitudes económicas.⁵⁵⁴

El Plan se caracterizó por ser de corte Social ante la diversidad de estrategias centradas en las capacidades del recurso humano, sustentadas en «la promoción social, acceso a bienes de la cultura, mejoramiento de la política educativa, investigación, actividades culturales, la protección del medio ambiente y la calidad de vida».

⁵⁵² PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. *III Plan...*, op. cit., p. 10.

⁵⁵³ Ver en anexo A11, Resumen del contenido del apartado Balance del III Plan de Desarrollo Económico y Social de España de 1972-1975 para un mayor detalle.

⁵⁵⁴ *Ibíd.*, p. 10-11.

Contempló además aspectos cuantitativos y cualitativos que se vincularon al crecimiento y al desarrollo mejorando el nivel de vida.⁵⁵⁵

La exigencia en la selectividad de la gestión pública en muchos de los casos se realiza comúnmente en base al presupuesto con el que se cuenta, mismo que es limitado. En el Plan se eligieron los proyectos y programas de inversión que se consideraron urgentes y prioritarios dentro del «criterio funcional que se ligó con la estrategia del proceso de desarrollo». Los proyectos y programas que se enlistaron al final del documento del Plan han sido la primera y la única ocasión que se presentaron. La selección de las acciones públicas se acompañó con el carácter de un gobierno gestor, tanto en la obtención de recursos, como en la administración correcta del gasto público sostenible y autosustentable.⁵⁵⁶

En cuanto a la política de desarrollo regional, se logró integrar y fortalecer «desde una estrategia fundamentalmente sectorial a una estrategia de visión espacial», entendida ésta bajo la óptica de la geografía humana, aunque no se menciona como tal, se da una especial atención a las actividades dinámicas que se desarrollarían en el territorio, aunado a las «actividades interregionales», que hacen del Tercer Plan, tener el carácter integral y especial, situación que no sucedía con los otros Planes anteriores, pero fue la experiencia y el involucramiento de la participación de especialistas, para su elaboración como instrumento de intervención público administrativo, lo que fortaleció en gran medida la planificación.⁵⁵⁷

El Estado asimiló la misión positiva de estimular la iniciativa privada, generar información adecuada para las tomas de decisiones, pero se hallaba lejos del óptimo de información y con lagunas de información e investigaciones en cada uno de los sectores productivos, esta situación reflejó ser una desventaja (o una oportunidad), que lo llevó a considerar como necesario el crear un censo industrial y de servicios, aunado a la calidad y al plazo disponible de la estadística para cada sector y subsector e inversión.⁵⁵⁸

Por último, el *Cuarto Plan de Desarrollo Económico y Social de España* no se logró prorrogar, como se hizo con los anteriores Planes,

⁵⁵⁵ *Ibíd.*, p. 11.

⁵⁵⁶ *Ibíd.*, p. 13.

⁵⁵⁷ *Ídem.*

⁵⁵⁸ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. *III Plan...*, op. cit., pp. 33-94.

pero en el Decreto 1384/1974 de veintiocho de junio,⁵⁵⁹ el Ministerio de Planificación creado en desde en 1973⁵⁶⁰ proveniente del Tercer Plan, consideró motivado el principio de la participación, ampliando la posibilidad de que mayores actores de la sociedad colaborarán y asesorarán los trabajos a través de ponencias por comisiones.⁵⁶¹ Las ponencias correspondieron a las respectivas comisiones establecidas dentro del artículo 3, fracción 2 del decreto 2782/1973 de dos de noviembre. Las ponencias se recogieron en 20 volúmenes monográficos⁵⁶² que forman parte de 22 comisiones.

Es necesario señalar que, el nivel de detalle de las ponencias presentadas en cada comisión, representó un insumo verdaderamente importante. Si se continuara elaborando la planificación hasta nuestros días con información especializada, territorializada y detallada, se podrían generar mejores estrategias para la gestión pública y trabajar de manera coordinada con los actores de la sociedad, para fortalecer los programas tanto anuales y de mediano y largo plazo.

Complementando el análisis, como se hizo en la sección de las Leyes de los Planes de España, ALSINA elaboró una revisión de los tres Planes y manifestó que es comprensible y difícil comparar los resultados de los Planes de Desarrollo, y más cuando no se tienen registros adecuados, en cuanto a cantidad y calidad de información y datos disponibles, máxime cuando se busca un mayor detalle y/o especificidad de la información, como ahora existe. La autora consideró que «es difícil llegar a saber, que hubiera sido de la economía española

⁵⁵⁹ Cfr. Decreto 1384/1974, de veintiocho de junio, en el que se establece la estructura orgánica y funciones del Ministerio de Planificación del Desarrollo, y se contempla que «las tareas planificadoras que necesitan la participación más amplia de todos los sectores de la comunidad nacional», así como también de la participación de los órganos. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. «Organización». *Boletín Oficial de España*. Núm. 155, de 29 de junio 1973. p. 13228.

⁵⁶⁰ La Ley 15/1973, de once de junio, hace de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, la constitución del Departamento ministerial al Ministerio de Planificación del Desarrollo. JEFATURA DE ESTADO. *Ley 15/1973, de 11 de junio, por la que se crea el Ministerio de Planificación del Desarrollo*. *Boletín Oficial España*. núm. 140, de 12 de junio de 1973, pág.11881 a 11881.

⁵⁶¹ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *IV Plan Nacional de Desarrollo*. Subsecretaría de Planificación. Vol. 1. Madrid. 1976. p. 15.

⁵⁶² Cfr. Ver en anexo A12 la tabla 6 el contenido de los veinte volúmenes monográficos que se generaron para el IV Plan Nacional de Desarrollo (1976-1979).

sin los Planes de Desarrollo»,⁵⁶³ y afirma que los Planes «influyeron en el crecimiento y en la estrategia de desarrollo, así como también, significaron una racionalización de la actuación del sector público».⁵⁶⁴

Por lo tanto, los planes bajo esta dimensión no solo representaron una intervención⁵⁶⁵ para la economía, sino también una intervención directa para el sector público, a modo de control, puesto que, si se marcaron objetivos tanto generales como específicos, se pretendió seguir procedimientos para su consecución.

ALSINA logra identificar objetivos e instrumentos «comunes» y «no comunes» de los tres planes de desarrollo, a través de los siguientes dos cuadros, los cuales se agregan en la presente investigación, para facilitar su comprensión.

En el cuadro 3, en el apartado a), corresponde a los objetivos que todo gobierno intenta mejorar, los cuales pueden ser diversos, generales, específicos, e instrumentales. Los objetivos dependerán del grado de compromiso del gobierno y la urgencia del tema a tratar.

En el apartado b) se presentan los instrumentos que se adhieren a los planes, programas, proyectos y acciones, como políticas ad hoc, con enfoques de gobierno estimables y posibles, para desarrollar acciones estratégicas tendientes a cumplir con los objetivos. No obstante, dentro de cada apartado y tema que es abordado por el plan, se mencionan otras políticas (instrumentos) indirectamente que contribuyen a la solución de los problemas.

⁵⁶³ *Ibidem*, p. 345

⁵⁶⁴ *Ibidem*, p. 353

⁵⁶⁵ Es importante señalar que la intervención estatal puede ser de carácter positivo o negativo, así como temporal o definitiva, pero ésta deberá entenderse como un instrumento, al igual que la utilización de una política pública, la cual puede desarrollarse afectando de manera directa o indirecta al sector público o sector privado y en su caso a ambos sujetos.

Cuadro 3. Objetivos e Instrumentos comunes de los tres Planes de Desarrollo

A) Objetivos	
1) <i>objetivos generales</i>	<ul style="list-style-type: none"> - desarrollo económico social - integración con el exterior - mejoras sociales - mayor igualdad de oportunidades - distribución más justa de la renta
2) <i>objetivos instrumentales</i>	<ul style="list-style-type: none"> - pleno empleo - estabilidad interna y externa - desarrollo regional - movilidad social y promoción social
3) <i>objetivos subsidiarios del desarrollo, estabilidad e integración</i>	<ul style="list-style-type: none"> - incrementos de la productividad y competitividad (reestructuración de sectores) - mayor flexibilidad del mercado - perfeccionamiento del sistema financiero - fomento de exportación
B) Instrumentos	
1) <i>de desarrollo económico con estabilidad</i>	<ul style="list-style-type: none"> - plan de inversiones públicas - política fiscal - política monetaria y crediticia - políticas sectoriales
2) <i>de mejoras sociales</i>	<ul style="list-style-type: none"> - política de rentas - promoción de los servicios sociales: plan inversiones públicas (especialmente) - política fiscal con fines redistributivos - política crediticia y de subvenciones

Fuente: ALSINA OLIVA, R. 1987. p. 354.

En el cuadro 4, puede percibirse, diferentes grados de construcción de objetivos, en el primer plan se establecieron las bases y acciones, en el segundo plan se ampliaron e intensificaron las acciones y en el tercer plan se generó un desarrollo más que un crecimiento.

Cuadro 4. Objetivos no comunes de los tres Planes de Desarrollo

A) Objetivos generales

III Plan: - subsanación de los costes sociales del desarrollo

B) Objetivos instrumentales de desarrollo, estabilidad e integración

I Plan: - incremento de los recursos destinados a la inversión
- fomento ahorro interno y externo
- control volumen ingresos y gastos del Sector Público
- vigilancia de los precios por parte del Sector Público

II Plan: - importancia en la dotación de economías externas. Elección de sectores estratégicos
- nuevo planteamiento de la función empresarial
- selección inversiones con criterios de rentabilidad
- vigilancia [precios]

III Plan: - desarrollo selectivo. Importancia de la investigación y tecnología
- potenciación del sector productivo del Sector Público
- adecuación de la estructura arancelaria

Fuente: ALSINA OLIVA, R. 1987. p. 355.

Ahora bien, al revisar a mayor detalle el contenido de las directrices (instrumentos-políticas), se mencionó directa e

indirectamente la conexión con otras políticas que forman parte de la solución a los problemas.

Por ello, en los tres Planes de España de 1964 a 1975, puede observarse las coincidencias y diferencias entre ellos. Por ejemplo, coinciden explícitamente las políticas de: Comercio (exterior e interior), Fiscal, Laboral, Precios y Vivienda; en el Primer y Segundo Plan las políticas: Agraria, Asistencial (social), Económica, Educativa e Investigación, Financiera, Industrial, Transporte y Turismo; entre el Primer y Tercer Plan las políticas de: Promoción social y Rentas; y entre el Segundo y Tercer Plan las políticas: Arancelarias, de Desarrollo en general, Desarrollo regional y Producción.

En cuanto a diferencias, en el Primer Plan se mencionó dentro del contenido de las políticas, a la política crediticia dentro de la *Política Agraria*; política de fomento de la calidad y de normalización de los productos industriales, y a la política de importaciones dentro de la *Política Industrial*; política monetaria dentro de la *Política Financiera del Desarrollo*; política de ordenación de la empresa pública, y política de promoción exportadora dentro de la *Política Comercial*; y por último, la política de pleno empleo y política de retribuciones dentro de la *Política Laboral y de Promoción Social*.⁵⁶⁶

En el Segundo Plan de igual manera, dentro del contenido se mencionó a las políticas de concentración de municipios, política del suelo y de construcción directa dentro de la *Política de Vivienda y de Estructuras y Servicios Urbanos*; política nacional hospitalaria como parte de la *Política Sanitaria y de Asistencia Social*; política de seguridad social y de promoción social dentro de la *Política de Trabajo*; política de regadíos, de localización de poblados de colonización, y política de semillas selectas dentro de la *Política Agraria*; política de dimensiones mínimas para conseguir economías de escala, política de distribución y precios de la energía dentro de la *Política Industrial*; política de formación profesional y progreso tecnológico dentro de la *Política de Empresas Nacionales*; política de ensanchamiento del mercado de capitales dentro de la *Política Financiera y Fiscal*; política tarifaria, política impositiva (que grave por igual) de medios de transporte, y política para disminución del promedio de edad de la flota

⁵⁶⁶ PRADOS ARRARTE, J. *El Plan de Desarrollo de España 1964-67: exposición y crítica*. Tecnos. Madrid. 1965. pp. 50-56.

dentro de la *Política de Transportes*; y política de localización industrial dentro de la *Política de Desarrollo Regional*.⁵⁶⁷

Y, por último, en el Tercer plan se ubicaron las políticas aplicadas por la Comunidad Económica Europea, política de transparencia comercial, política de estructuras y precios, política de regadíos dentro de la *Política de Producción* en Agricultura y Pesca; política de defensa de la naturaleza dentro de la *Política de Desarrollo Regional, Urbanismo y Defensa de la Naturaleza*; política de desarrollo socioeconómico y política de estabilidad de precios, y política de salarios dentro de la *Política de Empleo y Seguridad Social*; política de financiación exterior y política de la pequeña y mediana empresa dentro de la *Política de Industria*; política de ordenación comercial de los sectores exportadores dentro de la *Política Comercial Exterior*.⁵⁶⁸

Los objetivos establecidos como se observó durante los años de 1964 a 1975, bien pueden ser algunos utilizados en la actualidad, si se desea nuevamente incorporarlos bajo diferentes enfoques y mecanismos de gestión. Los objetivos que aparecen no están en contraposición de las políticas y objetivos de los gobiernos en turno, sin embargo, la duda persiste en descubrir que nuevos retos se proponen los gobiernos actuales a mediano y largo plazo, para contrarrestar las desigualdades como parte de las funciones del Poder ejecutivo.

Otro aspecto relevante para considerar, identificado por ALSINA se relaciona con la visión de futuro que experimentan los sectores económicos. Observó que «el sector industrial se encontraba estable, pero sin capacidad de aumentar»,⁵⁶⁹ esta situación a mediano y largo plazo no benefició a la calidad de vida de la población, ni a la economía, aunado a la existencia de contratos que eran precarios.

Cabe señalar que actualmente, aún existen contratos precarios en España y en el resto del mundo, los cuales se identifican, porque hacen que el trabajador acepte trabajos con salarios reducidos, o en su caso, acepte contratos temporales, que prácticamente son indeterminados, y que pueden durar varios años o décadas en la misma situación,

⁵⁶⁷ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. *II Plan de Desarrollo Económico y Social para el Cuatrienio 1968-1971*. I. Parte General. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. Madrid. 1967. pp. 105-116.

⁵⁶⁸ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. *III Plan de Desarrollo Económico y Social, 1972-1975*. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. Madrid. 3a ed. 1971. pp. 141-168.

⁵⁶⁹ *Ibidem*, p. 353

incrementando la inseguridad laboral y afectando la calidad de vida de los trabajadores que desean tener un contrato de base de manera definitiva. Por lo tanto, esta situación pone en desventaja, y entre la espada y la pared a los trabajadores actualmente, por aceptar los contratos con malas condiciones, ante la falta de oportunidades reales por encontrar un trabajo bien remunerado y digno.

Con los planes, la apertura económica dio resultados positivos posteriores, y ayudó a que se desarrollará mayormente España. ÁLVAREZ consideró que «después de la segunda mitad de los años setenta, nació una cultura política democrática centrada en el pragmatismo y la voluntad»,⁵⁷⁰ la cual se atribuyó, por diversos autores, al fin de la era franquista, a la transición a la democracia,⁵⁷¹ a la integración a la Unión Europea, y como máxima manifestación, la elaboración y aprobación de la constitución de 1978. La situación no fue fácil, ya que se atravesó por diversos conflictos internos históricos, que intentaron desestabilizar al país con golpes de Estado y represión, lo que hizo generar un desarrollo tardío.

Es interesante ver el rol que desempeñó el Rey de España, mediando intereses para contrarrestar los conflictos internos, así como también, dando paso a la transición democrática, no solo como discurso político como lo hizo en la promesa solemne el día 2 de junio de 1976 en el Congreso de E.E. U.U.

El Rey de España pronunció que «la Corona protege a todo el pueblo y a todos y cada uno de sus ciudadanos, garantizando a través de las leyes y el ejercicio de las libertades civiles el imperio de la justicia»⁵⁷² que, en otras palabras, manifestaba uno de los objetivos pretendidos por el Estado de Derecho.

⁵⁷⁰ ÁLVAREZ DE MIRANDA Y TORRES, F. op. cit., p. 9.

⁵⁷¹ Cfr. LINZ Y STEPAN citado por ÁLVAREZ para afirmar que se requiere de tres condiciones para una transición democrática: «la existencia de un gobierno nombrado como resultado de unas elecciones democráticas; la posibilidad de que dicho gobierno ejerza su poder soberano en la elaboración de un programa político y el hecho de que ese gobierno no tenga que compartir —de iure— el poder con otros cuerpos». ÁLVAREZ DE MIRANDA Y TORRES, F. op. cit., p. 14.

⁵⁷² Cfr. El Rey JUAN CARLOS pronunció a nivel internacional una declaración en el Congreso de E.E. U.U. que a la letra dice: «The Crown protects the whole people and each and every one] of its citizens, guaranteeing through the laws and by the exercise of civil liberties the rule of justice». RTVE. *Yo, Juan Carlos I, Rey de España*. [en línea] Documental coproducido por RTVE. emitido en Francia y nunca emitido en España. 28 mayo de 2016. Minuto 53:30. Disponible en:

No debe olvidarse que, al mismo tiempo, la situación que se vivía en España era difícil, pero posteriormente de manera efectiva, el Rey designó a Adolfo Suárez en 1976 como jefe de gobierno, lo que permitió generar una mayor confianza y cambios en el aparato gubernamental que facilitó unas votaciones democráticas en 1977,⁵⁷³ un Congreso pluralista y la posterior aprobación de la Constitución de 1978.

El abandono de los planes, o en su caso la falta de una prórroga para el IV Plan de Desarrollo Económico y Social, se debió a la transición política experimentada que generó momentos de incertidumbre institucional durante los años que se formuló a detalle la Constitución de 1978, sin embargo, en la sinopsis del artículo 131,⁵⁷⁴ puede observarse que, los legisladores dejaron abierta la opción de utilizar el instrumento de la planificación económica, como instrumento positivo, pero lo consideraron no necesario, ya que la reglamentación tenía una mayor fuerza parlamentaria para ser concretizada en acciones ejecutivas.

Es necesario aclarar que la planificación que se vino haciendo en los países del Este desde los años 1930 a los años 1950 y 1970, se caracterizó de ser centralista, motivo por el cual, el término de «planificación del desarrollo» se adjetivó de intervención de carácter no plenamente aceptable y, por lo tanto, se abandonó la Planificación a nivel de Estado, para desarrollarse solo en el ámbito sectorial y regional. No obstante, una de las características con las que cuenta la Planificación del Desarrollo a nivel Estado, es que intenta religar a los sectores y regiones que, en otras palabras, puede acuñarse el término de una planificación integral o transversal.

El Plan, por lo tanto, es un instrumento importante para ser considerado y retomado con un mayor interés, que debe ser

<https://www.youtube.com/watch?v=PHvwtVRsXjk> [última consulta 15 diciembre de 2018].

⁵⁷³ Cfr. En las elecciones del día 15 de junio de 1977 el partido socialista ganó las elecciones, un cambio sustancial para la transición democrática en la elección de gobierno ante la herencia franquista que permaneció por cuatro décadas. *Ibidem*, Minuto: 65.

⁵⁷⁴ MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, M. *Sinopsis al artículo 131*, última actualización de RASTROLLO, A. Cortes Generales, septiembre, 2016. Actualizado por MORET, V. (2011) y RASTROLLO, A. (2016). Recuperado de: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=131&tipo=2> [última consulta 10 junio de 2018]

diferenciado de los programas generales, independientemente de que se utilice o no, pero debe ser considerando, como una medida responsable, previsor, y de soporte para los gobiernos, ante la diversidad de problemas que existen de interés público y privado, para lograr anticiparse o responder a los cambios desde un nivel local a un nivel global.

La existencia de un plan, por lo tanto, puede ayudar a mejorar y desarrollar las capacidades institucionales gubernamentales, aún más, si consideran dentro de ellos, variables económicas, sociales, y de otra índole, como se hizo por los tecnócratas en los planes de desarrollo de España. Con un plan general integral, se pueden poner en marcha, una diversidad de políticas públicas ad hoc de manera estratégica, y no solo, políticas hacia un sector en específico como sucede con los planes sectoriales, por lo tanto, los cambios deberán ser mayormente eficientes y efectivos.

No solo con los planes de desarrollo, se lograrán todos los resultados, sino que se requiere de normas que busquen atender las necesidades, y fomentar las actividades productivas, potenciando cambios, y estableciendo una certeza jurídica para el sector económico y social.

Además de lo anterior, se requiere que los planes fomenten la innovación de las actividades productivas, para generar un mayor valor agregado y un crecimiento económico, se reduzca la dependencia al sector exterior en cuanto a importaciones, y se fortalezca el mercado interno para incrementar las exportaciones.

Se hace indispensable que, en los objetivos, se identifiquen los medios necesarios y las opciones disponibles dentro de todo el abanico de posibilidades, para llevar a cabo su ejecución. En todo plan, habrá objetivos que serán difícil de alcanzar, ya sea por el contexto o momento coyuntural, por la capacidad institucional y por las tomas de decisiones. Sin embargo, si de inicio, los gobiernos reconocen que no es posible desarrollar alguna acción en su totalidad, pero consideran que es necesaria, se recomienda que al menos, se establezca en el plan, las bases para que en un posterior período, cuando el tiempo lo permita, pueda ejecutarse y desarrollarse la acción pública.

III. 4. LEYES Y PLANES NACIONALES DE DESARROLLO DE MÉXICO

Dentro del Derecho público administrativo existen varios instrumentos de intervención que el gobierno y sus órganos pueden y deben hacer uso de ellos, primeramente, porque los responsabiliza directamente en la planificación y en la ejecución de acciones, y segundo porque los habilita de manera legítima para actuar en consecuencia para el crecimiento y desarrollo de la nación.

En este apartado se identifica de manera textual tres instrumentos de intervención administrativa que se relacionan con la planificación a nivel nacional. Primeramente, se integran las responsabilidades de las secretarías (ministerios) por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 vigente, y los objetivos de dos Leyes sobre Planeación General de la República Mexicana correspondiente de los años 1930 y 1983 y los planes de desarrollo con el fin de resumir los objetivos más relevantes y áreas de desarrollo como se hizo con el caso de España.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de México de manera clara, específica y establece las bases de organización de la Administración pública centralizada y paraestatal a la que se deben apegar, además de ello, se contemplan artículos donde interviene la planificación de manera específica por cada órgano administrativo como a continuación se presenta.

III. 4.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁵⁷⁵

Las ***Dependencias y Entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal*** conducirán sus actividades según los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establecida por el Ejecutivo Federal. (art. 9).

⁵⁷⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976. Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación. 11 de agosto de 2014.

Las *Secretarías de Estado* establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación y los demás requerimientos que le sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal. (art. 20).

La *Secretaría de Gobernación* participará de acuerdo con la ley de planes de la Profesionalización para las Instituciones Policiales (art. 27); y además fomentará la participación ciudadana en la formulación de planes de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común (art. 27, frac. XX).

La *Secretaría de la Defensa Nacional* planeará, la movilización del país en caso de guerra y formulará y ejecutará, en su caso, los planes necesarios para la defensa del país (art. 29, frac. VI.)

Las *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* proyectará y coordinará la planeación nacional del desarrollo y elaborará, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente (art. 31. frac. I); planeará el sistema bancario (art. 31. frac. VII); Vigilará el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional (art. 31. frac. XXIII); y emitirá las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de planeación (Artículo 31 frac. XXIV.).

La *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecerán los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación. (art. 32 Bis. frac. XXII).

La *Secretaría de Energía* llevará a cabo la planeación energética⁵⁷⁶ a mediano y largo plazo (art. 33. frac. V).

⁵⁷⁶ Cfr. «La planeación energética deberá atender los siguientes criterios: la soberanía y la seguridad energéticas, el mejoramiento de la productividad energética, la restitución de reservas de hidrocarburos, la diversificación de las fuentes de combustibles, la reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de energía, la mayor participación de las energías renovables en el balance energético nacional, la satisfacción de las necesidades energéticas básicas de la población, el ahorro de energía y la mayor eficiencia de su producción y uso, el fortalecimiento de las empresas productivas del Estado del sector energético, y el apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico nacionales en materia energética» PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley Orgánica...*, op. cit. p. 23.

La **Secretaría de Economía** coordinará y ejecutará la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, (art. 34. frac. X bis).

La **Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación** coordinará y ejecutará la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación (art. 35. frac. III).

La **Secretaría de Comunicaciones y Transportes** cuidará de los aspectos ecológicos y los relativos a la planeación del desarrollo urbano, (art. 36, frac. XXV).

La **Secretaría de Salud** planeará el Sistema Nacional de Salud (art. 39, frac. VI); los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria (art. 39, frac. VII); y establecerá y ejecutará con la participación que corresponda a otras dependencias asistenciales, públicas y privadas, planes y programas para la asistencia, prevención, atención y tratamiento a los discapacitados; (art. 39, frac. XXIII).

La **Secretaría del Trabajo y Previsión Social**, estudiará y proyectará planes para impulsar la ocupación en el país (art. 40, frac. XVII).

La **Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano** impulsará, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación con la formulación de políticas que armonicen, c) el desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, y d) la planeación habitacional (art. 41, frac. I); Administrará los terrenos baldíos y nacionales y las demasías, así como también establecerá los planes para su óptimo aprovechamiento; (art. 41, frac. IX); Planeará la adecuada distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas, (art. 41, frac. X); de desarrollo nacional en la materia con orientación hacia una planeación sustentable y de integración; (art. 41, frac. XIII); Planeará mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, (art. 41, frac. XV); Facilitará las acciones de coordinación de los entes públicos responsables de la planeación urbana y metropolitana en las entidades federativas y municipios (art. 41, frac. XVII); y Proyectará y coordinará con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y municipales la planeación regional del desarrollo; (art. 41, frac. XVIII).

Las *Unidades de auditoría preventiva* de cada dependencia y entidad formularán en el mes de noviembre su plan anual de trabajo y de auditorías. (art. 44).

Y por último, la relaciones entre el *Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales* para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las atribuciones que competan a la dependencia coordinadora del sector correspondiente. (art. 50).

III. 4.2. Leyes de Planeación y Planes Nacionales de Desarrollo de México

A continuación, se presentan los objetivos y áreas de desarrollo que persiguió la Ley de Planeación General de México de 1930 como referente, y la nueva Ley de Planificación de 1983 para conocer los aspectos principales que dan coherencia a las acciones gubernamentales.

Al revisar la exposición de motivos de la Ley de 1930, se observó que en el artículo 2⁵⁷⁷ se menciona la definición del Plan (Plano):

«El Plan debe entenderse como un documento gráfico dinámico (de una serie de documentos que expresan ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras materiales), viviente, sujeto a variaciones, adaptable a condiciones diferentes, elástico, sostenido al día, documento básico, orientador de lineamientos generales, encauzador y regulador del crecimiento progresivo y ordenado del país».

⁵⁷⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley sobre Planeación General de la República de 1930*. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Diario Oficial de la Federación. 12 Julio de 1930.

En la nueva Ley de Planeación de 1983 en su artículo 2 se considera a la planificación como:

«un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre del desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país».

Por lo tanto, se da a conocer la definición del instrumento a nivel nacional, a través del propio documento, para que pueda ser interpretado de forma correcta a nivel conceptual y aplicarse en toda la Administración pública homogenizando su interpretación y aplicación. Por tanto, es importante diferenciar o en su caso hacer matices a los diferentes instrumentos públicos, como son los programas, proyectos y acciones que se ponen en práctica por el gobierno y la administración. Además de lo anterior, en la Ley se manifiesta como se verá más adelante, que los instrumentos antes mencionados deben estar alineados con los objetivos del mismo Plan.

A diferencia de España, en México se promulgó la Ley con la intención de generar un instrumento básico y sólido de largo plazo, que permitiera a los diversos Planes de Desarrollo de años siguientes orientar de la mejor manera el desarrollo del país, sin importar los periodos gubernamentales, siempre y cuando, no existiera una nueva ley que abrogara a la anterior, situación que pasó después de medio siglo.

La Ley de 1930 decretada por el presidente Pascual Ortiz Rubio, recogió los resultados y esfuerzos de la planificación que se hacía en las ciudades de Monterrey Veracruz, Acapulco, Ciudad de México, Aguascalientes, por la Asociación Nacional de Planificadores de la República Mexicana (ANPRM) fundada por Carlos Contreras Elizondo. El contenido de la Ley se enfocó mayormente a temas de planeación urbana y rural y de la infraestructura, más que a temas sociales como se aborda en la nueva Ley de Planeación de 1983,⁵⁷⁸ situación que es entendible por el contexto histórico.

Dentro de los primeros cincuenta años de la planificación, tres Planes de Desarrollo existieron, fueron llamados planes sexenales

⁵⁷⁸ ESCUDERO, A. «Carlos Contreras: la ciudad deseada». *Bitácora Arquitectura*. Número 39, marzo-julio. Universidad Nacional Autónoma de México. 2018. p. 18.

desde el año de 1933, los cuales se utilizaron como plataforma política desde el gobierno del presidente Cárdenas. Posteriormente de 1983 hasta la fecha de 2018, seis planes se han desarrollado con la nueva Ley de Planeación del 5 de enero de 1983,⁵⁷⁹ y han servido de orientación a toda la administración pública.

La Ley de los Planes en México tiene el mismo carácter vinculante como en España para el sector público⁵⁸⁰ pero no constituye una obligación para el sector privado. Se considera que el Plan es un impulsor de la cooperación entre diferentes actores, representantes de la sociedad que participan en su elaboración y ejecución.

Cómo se mencionó en apartados previos de la presente investigación, el artículo 26 de la Constitución, institucionaliza y establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática y participativa, basada en procedimientos para garantizar su desarrollo. Por lo tanto, estos instrumentos de intervención administrativa (Ley y Plan), fortalecen la obligación y orientación para la formulación de Planes estatales, municipales y programas operativos anuales.

El Plan Nacional de Desarrollo debe elaborarse durante los primeros seis meses del período gubernamental por el Poder ejecutivo, sin el Plan nacional, no es posible generar planes estatales, sectoriales, regionales, municipales y programas operativos anuales.⁵⁸¹

⁵⁷⁹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley de Planeación de 1983*. Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación. 5 enero de 1983. Texto Vigente. Última reforma publicada en el DOF 16-02-2018.

⁵⁸⁰ Cfr. En la Ley de 1930 en su artículo 18 se menciona la «observancia obligatoria» así como el carácter de disposiciones reglamentarias de la ley, tanto los estudios parciales como el mismo Plan. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley sobre Planeación General de la República de 1930...*, *op. cit.* pp. 6 y 8.

⁵⁸¹ Como nota para clarificar, la formulación de las políticas tiene una orientación desde nivel nacional a Local, pero también, la libertad de planificar a nivel local exponiendo sus necesidades para ser abordadas o apoyadas desde nivel nacional, sin invasión de competencias.

III. 4.2.1. *Ley General de Planeación de México de 1930*

La Ley de Planeación de 1930 publicada el 12 de julio del mismo año,⁵⁸² se compone principalmente de dos partes, la primera se presenta la exposición de motivos que ordena y facilita la comprensión de las consideraciones que decretó el presidente. En una segunda parte, se presentan las disposiciones detalladas de la planeación en los cuatro siguientes capítulos.

Capítulo I De la Planeación (Artículos 1 al 3); Capítulo II Sobre de la Comisión Nacional de Planeación (Artículos 4 al 8); Capítulo III De la Comisión del Programa (Artículos 9 al 11); Capítulo IV De las Facultades del Ejecutivo (Artículos 12 al 13); y Capítulo V Previsiones Generales (Artículos 14 al 19 y transitorios).

La información relevante que se recoge para la presente investigación por cada apartado es lo siguiente:

En la sección de exposición de motivos, se hace mención de la definición y alcance del plan en los artículos 1 y 2.

En el Artículo 3, se estableció la zonificación territorial, debido a la importancia de la posición geográfica de México y de los recursos naturales y riqueza con los que se contaba. Las zonas especificaron la «variedad de relieves, cuencas fluviales, producción vegetal y animal, subsuelo, etc.», para su máximo aprovechamiento como resultado de los estudios conformados por la Comisión del Programa.⁵⁸³

En sus diez fracciones se presentó de manera particular, las obras de mejoramiento que abarcaron los temas: «hidrográfico,

⁵⁸² En México el término de Planeación es de uso común, y se entiende a la palabra Planificación como un sinónimo.

⁵⁸³ Cfr. Los estudios especificados para ser incluidos en la Planeación por la Ley de Plan se centraron en: a) Zonas de recursos naturales; animales, vegetales y minerales. b) Agrícolas, c) Ganaderas, d) de Caza y Pesca, e) Mineras, f) Petroleras, g) Carboníferas, h) de Caídas de Agua, i) de Irrigación, j) Industriales y Manufactura, k) Comerciales, l) Residenciales de diversos tipos, m) de Colonización, n) Militares, o) Educativas, p) Curativas y de Sanatorios, q) de Cementerios, r) de Bellezas Naturales, s) de Parques Nacionales y Reservas Forestales, t) Arqueológicas y de Conservación de Monumentos Artísticos, Históricos y Arquitectónicos, y u) de Placer y de Recreo. Para ver mayor detalle de las facultades puede consultarse la Ley de Planeación en su artículo 10 fracción de I a XII. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley sobre Planeación General de la República de 1930...*, op. cit., p. 4.

comunicaciones y medios de transporte, ubicación de puertos, aeródromos comerciales y de defensa nacional, obras de aprovechamiento de agua, solución a problemas de higiene pública, forestación, reservas forestales y parques nacionales, ubicación de edificios federales en el territorio nacional». ⁵⁸⁴

En el artículo 4 al 8 se puso como objetivo «estimular la iniciativa y la cooperación privada», recabando estudios para su análisis y aprobación de carácter consultivo por la Comisión Nacional de Planeación. El gobierno reconoció la importancia de la «opinión pública» de los mexicanos para el mejoramiento social.

Del artículo 9 al 11, se determinó a la Comisión del Programa como órgano especialista para «unificar, coordinar y encauzar a los esfuerzos de dependencias de Gobierno» para la elaboración de planos y estudios parciales que se consideraron como obras de todos los involucrados. En las fracciones principales relacionadas a la Comisión del Programa, se centraron en las facultades y obligaciones, tales como son: la formulación de la «Enciclopedia Cívica Nacional, y la recopilación de toda clase de información» para que sirviera de fácil consulta, así como de mecanismo de gestión para cualquier documentación que se requiriera proveniente de las oficinas públicas.

En los artículos 12 y 13 se presentaron las facultades del Ejecutivo referidas a «resolver diferencias que pudieran haberse presentado entre las dependencias de gobierno y los particulares», en la formación y aprobación de los estudios parciales y los del Plano nacional.

Además de lo anterior, el artículo 14 facultó al Ejecutivo para expropiar bienes con su respectiva indemnización. Como parte del capítulo referente a provisiones generales, se contempló que los «estudios y proyectos debían tener aprobación previa de la comisión del programa, y de la Comisión Nacional de Planeación y del presidente, cuando se requiriera para su resolución final». Y, por último, se consideró que el costo de la formulación del Plano Nacional se debía incluir en los presupuestos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

En las consideraciones presidenciales, se concibió la idea del «progreso moderno, la satisfacción de una vida más cómoda, higiénica

⁵⁸⁴ Cfr. Para mayor detalle revisar el artículo 3, fracciones del I al X de la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley sobre Planeación General de la República de 1930...*, op. cit., pp. 4-5.

y más agradable», así como también, se presentó la cláusula de que «toda medida administrativa trascendental que obedezca a un programa definido, basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico» se concretizaría en la Planificación, como movimiento iniciado en varias naciones, para generar mejores resultados, con un cuerpo técnicamente capacitado.⁵⁸⁵

Como puede observarse, la Ley no es extensa, ya que solo contó con 19 artículos. Se entiende que la Ley habilita la formulación del documento del Plan, el cual tiene carácter vinculante. Sin embargo, queda claro que no se trata de dos instrumentos que contengan el mismo contenido (la Ley y el Plan), como sucedió con las Leyes y Planes en España. La Ley habilita y establece las bases, para que todas las políticas, estrategias, líneas de acción que se deseen incluir, así como aquellas complementarias que no se mencionan en la Ley del Plan, tengan igualmente validez durante el período de gobierno en turno.

III. 4.2.2. Ley de Planeación de México de 1983

La nueva Ley de 1983 publicada el 5 de enero, se ha reformado con 9 decretos desde el año 2002 hasta la última reforma que fue del día 16 de febrero de 2018, que desde su origen de 1983 no se había reformado. En 35 años han transcurrido seis administraciones presidenciales. La ley se compone de siete capítulos: Capítulo primero: Disposiciones generales (Artículos 1 al 11), Capítulo segundo: Sistema Nacional de Planeación Democrática (Artículos 12 al 19), Capítulo tercero: Participación Social en la Planeación (Artículos 20 al 20bis), Capítulo cuarto: Plan y Programas (Artículos 21 al 32), Capítulo quinto: Coordinación (Artículos 33 al 36), Capítulo sexto: Concertación e Inducción (Artículos 37 al 41), Capítulo séptimo: Responsabilidades (Artículos 42 al 44), y por último se concluye con los artículos Transitorios.

En la primera Ley de 1930 al igual que en otros países, se centró en temas de desarrollo urbano y regional. En esta nueva Ley, los

⁵⁸⁵ La Comisión Nacional de Planeación se constituyó de manera plural por representantes técnicos de: Secretarías y Departamentos, de la Comisión Permanente del Congreso Nacional de Planeación, de Universidades, Academias, Asociaciones, Barra de Abogados, Comisiones Nacionales, Confederaciones de Cámaras de los sectores Agrícola, Comercio, Industria, y Sociedades.

objetivos se ampliaron con el paso del tiempo, para lograr verdaderos cambios en diferentes áreas de oportunidad, objetivos de ámbito político, social, cultural, ambiental, y económico, distinguiéndose de esta forma, de otras planificaciones nacionales históricas, que se centraban solo en temas de crecimiento económico.

Ampliando el concepto de la planificación en el artículo 3, se retoma el término de Planeación Nacional de Desarrollo, como «la ordenación racional y sistemática de acciones, con el propósito de transformar la realidad del país». La planificación presenta el carácter dinámico, ya que busca contrarrestar los problemas, plantea nuevos retos que el país requiere, y de manera explícita obliga al Poder ejecutivo a que, en el diseño del Plan se fijen los «objetivos, metas, estrategias, prioridades, criterios de factibilidad cultural, asignación de recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución y coordinación de acciones y la evaluación de resultados».

El Plan, por lo tanto, es un instrumento integral, ya que no solo establece acciones sino también considera normas y principios, procedimientos y designa agentes y/o actores, para la revisión y aprobación, así como la participación social para el óptimo desarrollo en la gestión pública administrativa.

Si se dividiera el contenido de la Ley de Planeación en dos secciones, en la primera se recogerían los instrumentos de intervención que contempla el plan de manera explícita, como son: la *Ley* y el *Plan*, los *Programas (Sectoriales, Institucionales, regionales, especiales y derivados)*, *Acuerdos, Contratos, Proyectos, Políticas* y el *Sistema Nacional de Planeación Democrática*.

Y en una segunda sección, correspondería a los Actores y agentes que participan en su desarrollo, entre ellos: El *Presidente*, el *Ejecutivo Federal*, *Secretarios de Estado*, *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, *Secretaría de la Función Pública*, *Servidores Públicos*, *Dependencias*, *Entidades de la Administración Pública Federal* y *Entidades Paraestatales* y, por último, pero no menos importante, la *Participación Social*.⁵⁸⁶

⁵⁸⁶ Cfr. En anexo A13, puede consultarse el contenido de los aspectos más relevantes para la presente investigación de los *instrumentos y actores de la planificación* de la Ley de Planeación de 1983, a los que se han hecho referencia, con el objetivo de tener una mayor claridad de como la Ley de Plan de Desarrollo los aborda, habilita y vincula.

La diversidad de aspectos que contempla la Ley del Plan y su estricta observancia, fortalecen algunos aspectos del Estado de Derecho, puesto que cada Órgano del Estado asume sus funciones de manera institucionalizada, por lo que las competencias se delimitan y se fortalece la autonomía, no solo en cuanto a los poderes públicos de manera general, sino de manera interna en los diferentes niveles departamentales de la organización pública.

Por último, los elementos que dan una mayor integración para el desarrollo del Plan son el hacer respetar, promover y consagrar los Derechos humanos que se contemplan en la Constitución, como parte fundamental para lograr consolidar un Estado de Derecho.⁵⁸⁷

Respecto a las reformas que se presentaron y que han logrado una mejor visión del desarrollo, durante la administración del Presidente Vicente Fox Quesada del 1 de diciembre del año 2000 al 30 de noviembre de 2006, tres reformas modificaron a 15 artículos durante el año 2002,⁵⁸⁸ y; dos reformas en 1 y 14 artículos en el año 2003.⁵⁸⁹

En la primera reforma por decreto, aparecen temas de sustentabilidad, protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales. En la segunda reforma se centró solo en la medición de los avances de las dependencias sobre el logro de los objetivos y metas del Plan. Y, en la tercera se contempló adhesiones para la inclusión de los pueblos y comunidades indígenas y cultura; así como también, la sustitución de la Secretaría de Programación y Presupuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos

⁵⁸⁷ Cfr. Tanto en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos vigente en el artículo 1, como en el artículo 2 fracción IV de la Ley de Planeación de 1983, se considera de manera similar que: «en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos» y «las obligaciones del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos»; reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, respectivamente. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 26-03-2019. p. 1. y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley de Planeación de 1983...*, op. cit., p. 9.

⁵⁸⁸ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Decreto de Reforma de la Ley de Planeación 1983* Diario Oficial de la Federación. Fecha de reforma 23-05-2002.

⁵⁸⁹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Decreto de Reforma de la Ley de Planeación 1983* Diario Oficial de la Federación. Fecha de reforma 10-04-2003 y 13-06-2003 respectivamente.

cambios en términos proporcionales representan un 27.6% del total de reformas a los artículos de la Ley de Planeación.

En la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa del 1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012, tres reformas se presentaron para 10 artículos durante el año 2011,⁵⁹⁰ y dos reformas en 9 y 7 artículos en el año 2012.⁵⁹¹

La cuarta reforma, se centró en el enfoque de perspectiva de género, sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. En la quinta reforma se consideraron aspectos de criterios de factibilidad cultural; y en la sexta reforma, se actualizó removiendo el estatus de Departamento al Distrito Federal por Gobierno del Distrito Federal, así como la designación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para aclaración de dudas respecto a la interpretación de las disposiciones de la Ley. De la misma forma, como se mencionó, las reformas a los artículos en este período representaron un 23.9% del total de reformas de la Ley de Planeación.

Por último, durante la administración del Presidente Enrique Peña Nieto que concluyó en el mes de noviembre de 2018, su período de gobierno abarcó del 1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018 se presentaron los últimos tres decretos de reforma, 1 artículo en el año 2015,⁵⁹² 1 artículo para el año 2016⁵⁹³ y 50 artículos en el año 2018.⁵⁹⁴

Como puede observarse, en este último período de gobierno se experimentaron un mayor número de reformas, en la séptima reforma se consideró la visión de largo plazo con un horizonte de veinte años, para la política de fomento económico. En la octava reforma se centró en la protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, así como el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano. Y, por último, en la novena reforma, se

⁵⁹⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Decreto de Reforma de la Ley de Planeación 1983* Diario Oficial de la Federación. Fecha e reforma 20-06-2011.

⁵⁹¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Decreto de Reforma de la Ley de Planeación 1983* Diario Oficial de la Federación. Fecha e reforma 27-01-2012 y 09-04-2012 respectivamente.

⁵⁹² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Decreto de Reforma de la Ley de Planeación 1983* Diario Oficial de la Federación. Fecha e reforma 06-05-2015.

⁵⁹³ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Decreto de Reforma de la Ley de Planeación 1983* Diario Oficial de la Federación. Fecha e reforma 28-11-2016.

⁵⁹⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Decreto de Reforma de la Ley de Planeación 1983* Diario Oficial de la Federación. Fecha e reforma 16-02-2018.

consideró aspectos de equidad, inclusión, sostenibilidad, perspectiva de interculturalidad y de género, ambiental, Estado laico, medio ambiente sano, no discriminación.

Además de lo anterior, se modificó la facultad del Congreso de la Unión para el examen y opinión del Plan, en la que se designó la facultad a la Cámara de Diputados para la aprobación y observaciones del Plan Nacional de Desarrollo, así como la vinculación de los programas en sus diferentes modalidades de proyectos y acciones con el Plan de Desarrollo, entre otras modificaciones que se centraron en procedimientos. En términos proporcionales, en este período se realizó un 48% de las reformas a los artículos de la Ley.

Los únicos artículos que han permanecido sin reformarse desde 1983 versan sobre: Proyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que deberán señalar las relaciones con el plan y programas (art. 10), los aspectos de la planeación que se llevará a cabo mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) (art. 12), las disposiciones reglamentarias que establecen las normas de organización y funcionamiento del SNPD (art. 13), los programas sectoriales que se sujetan a las previsiones del Plan (art. 23), la celebración de convenios, la facultad del Ejecutivo Federal para definir la participación (art. 35), y la ordenación de la publicación en el Diario Oficial de la Federación (art. 36), y por último la concertación entre sector público y privado que será objeto de contratos o convenios (art. 38), y éstos deberán ser considerados de Derecho público (art. 39).

III. 4.3. Planes Nacionales de Desarrollo de México

A continuación, se presenta de manera general los hallazgos principales del contenido de los seis Planes Nacionales de Desarrollo de México de 1983 a 2018.⁵⁹⁵ Puede atribuirse a este período como una

⁵⁹⁵ Cfr. Al revisar los planes de 1930 a 1982 como primera etapa de los Planes de Desarrollo (Planes de Gobierno), en el Plan Sexenal de 1940 se mencionó el término de «una verdadera justicia social distributiva», que pudiera interpretarse como sinónimo de Estado de Derecho, haciendo alusión a que la «vieja organización del Estado se evidenció como incapaz de abandonar su carácter esencialmente pasivo y de vigilancia para asumir uno esencialmente activo y de dirección» DORALICIA CARMONA, D. *Segundo Plan Sexenal 1941- 1946*. Selección de textos y documentos. Memoria Política de México. septiembre 27 de 1939. 2018. p. 11. y; en el Plan

segunda etapa de la Planificación moderna en México, gracias al enfoque amplio y dinámico que persigue la nueva Ley del 5 de enero de 1983, la cual se ha actualizado sin cambios en lo general, aportando desde su inicio como base, el Sistema Nacional de Planeación Democrática y agregando una mayor participación social.

El objetivo que se persigue a continuación es dar a conocer e identificar la estructura de los Planes y su vinculación con los objetivos que persigue el Estado de Derecho a nivel de contenido, posterior en el capítulo IV de la presente investigación, se presentan los hallazgos a nivel empírico recogiendo valores porcentuales de la planificación de las metas alcanzadas para el caso de México.

Diversos autores consideran que la Planificación puede generarse a través de normatividad o a través de diferentes instrumentos de intervención, los cuales deben aplicarse a todos los sectores y niveles. Es importante reconocer que la planificación indicativa que se ha caracterizado y se aplica en México, ha ayudado a generar una mejor coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, así como dar a conocer la orientación de manera clara por parte del Gobierno federal, para la correcta formulación e integración de acciones y de la planificación que a nivel Estatal (de las 32 entidades de la República Mexicana) se genera.

III. 4.3.1. Plan Nacional de Desarrollo de México 1983 a 1988

El Plan Nacional de Desarrollo de 1983 a 1988 se centró en tres aspectos principales: 1) la Planeación en México, 2) la Consulta popular

Global de Desarrollo de 1980-1982 se estableció en la *Filosofía Política* que «El proyecto nacional establece una relación entre Estado y sociedad, en la cual se reconoce que todos los derechos provienen de la sociedad y los constituyentes, diseñaron un vigoroso Estado de Derecho al que le confirieron promover la integración nacional, garantizar la independencia política y consumir la económica». ÓRGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. Diario Oficial de la Federación. Tomo CCCLIX No. 33. 17 de abril de 1980. p. 6.

durante la campaña presidencial, y 3) el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El primer aspecto, el documento del Plan, señaló que «la planeación cobró particular importancia del período 1976-1982 dándose los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación, lo que ayudó a que se formularan además del Plan Nacional, diversos planes sectoriales y estatales».⁵⁹⁶

En el segundo aspecto, se relacionó con los diversos grupos de agentes que intervinieron a nivel nacional, estatal y municipal aportando información y manifestando el compromiso de incluir temas de interés público, cuya información se recopiló por el «diálogo, encuestas de opinión, correspondencia, talleres y entrevistas», para la elaboración del documento del Plan Nacional de Desarrollo. Entre los agentes que participaron se encontraron miembros del sector obrero, campesino y popular del Partido Revolucionario Institucional (PRI); mujeres y jóvenes, profesionales, universitarios, intelectuales y empresarios.⁵⁹⁷

En el tercer aspecto, corresponde directamente al Sistema Nacional de Planeación Democrática, que coordinó y estableció el «compromiso de organizar las actividades del gobierno de manera racional y previsoras con el apoyo de una amplia participación popular, además de imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad».⁵⁹⁸

El Plan contempló los siguientes cuatro objetivos fundamentales:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.⁵⁹⁹

⁵⁹⁶ PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Secretaría de Programación y Presupuesto. Tomo CCCLXXVIII. No. 21. Publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 31 de mayo de 1983. p. 6.

⁵⁹⁷ Ídem.

⁵⁹⁸ *Ibidem*, p. 7.

⁵⁹⁹ Para mayor detalle ver en anexo A14, los *Temas del Plan Nacional de Desarrollo de 1983 a 1988*, para una mayor comprensión de manera resumida sobre los aspectos que se configuran dentro de la Política del Estado Mexicano, del

Los objetivos atienden aspectos de mejora de la capacidad interna e institucional gubernamental, así como también objetivos para contrarrestar la situación económica de la crisis nacional e internacional que se experimentó por los países latinoamericanos durante los años 80's. La crisis obligó a generar ajustes macroeconómicos sobre el crecimiento, estabilidad y desarrollo, sobre el combate a la inflación y la protección del empleo, entre otros temas.

Como nota para clarificar, en los siguientes Planes Nacionales de Desarrollo, se podrá observar que los objetivos generales que se enlistan al principio del documento del Plan tienden a cambiar sobre sectores prioritarios, esto representa un sello distintivo del período gubernamental, independientemente de las políticas básicas que se desarrollan en la totalidad del Plan.

III. 4.3.1.1. Vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo de México 1983 a 1988 y el Estado de Derecho.

De manera significativa el término de Estado de Derecho apareció en diversas ocasiones en el primer Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, por lo tanto, puede deducirse que el Estado de Derecho fue asimilado en gran medida como un principio integrador. El término se ubicó en las secciones de la: *Presentación, Introducción, Política del Estado Mexicano, Propósito Nacional y Objetivo del Desarrollo*, y en la *Estrategia Económica y Social*, como a continuación se enuncian de manera breve:

En la ***Presentación*** se mencionó el «mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que, bajo los principios del *Estado de Derecho*, garantizara las libertades individuales y colectivas, en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social». Solo con la garantía de la libertad, se consideraba que era posible generar el «crecimiento sostenido, la generación de empleos en un medio de vida digno, una mejor

Contexto Nacional e Internacional, del Propósito Nacional y Objetivo del Desarrollo, y de la Estrategia Económica y Social. Si se desea ampliar mayormente su lectura pueden consultarse las políticas Económica General, Nacional, Sectorial, Regional y de Participación Social dentro del Plan en su versión original que incluye diagnósticos, propósitos, lineamientos de estrategias y líneas generales de acción.

distribución del ingreso y un perfeccionamiento del régimen democrático». ⁶⁰⁰

En la *Introducción* se le consideró parte de la «participación democrática para la integración del Plan». La participación ha significado ser un antecedente obligado para la corresponsabilidad en su elaboración y ejecución del plan, que se inscribió en el marco de un Estado de Derecho». Además de lo anterior, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la participación de los «sectores público, social y privado, en el proceso de desarrollo se precisa su competencia, de acuerdo con el interés general de la Nación y del Estado de Derecho». ⁶⁰¹

Dentro de la *Política del Estado Mexicano*, se contempló y vinculó mayor y explícitamente al principio del Estado de Derecho. El *Nacionalismo Revolucionario* que experimentó el país por la búsqueda de «justicia, igualdad, mayores derechos sociales y democracia», imprimió un sello distintivo a la participación social organizada, ⁶⁰² dentro de la pertenencia de valores, usos y costumbres nacionales.

Además de lo anterior, dentro del «orden interno, se plasmó el Estado de Derecho y se tradujo en el fortalecimiento del orden jurídico», que integró a: la «libertad y justicia», ⁶⁰³ (dentro del tema de *Pacto social*), la democracia, la igualdad, soberanía y pluralidad (*política*), ⁶⁰⁴ el fortalecimiento de «orientaciones educativas y

⁶⁰⁰ *Ibidem*, p. 2.

⁶⁰¹ *Ibidem*, pp. 5 y 7.

⁶⁰² Cfr. En México, cuando se hace mención del término de sociedad organizada, corresponde a todas las organizaciones de la sociedad civil, así como también a su participación, y se recuerda de manera clara la participación de un gran número de personas entre ellos «Los Topos», que ayudaron a las personas dignificadas por el terremoto de la Ciudad de México en 1985, para el rescate de personas atrapadas entre los escombros, por ello, la participación para beneficio social directo se encuentra asimilada, y en las actividades de los Planes tanto nacionales, estatales y locales suelen aportar la visión local y directa de las necesidades libremente.

⁶⁰³ Cfr. En el tema de *Pacto social y Plan Nacional de Desarrollo* se considera que «las libertades garantizadas aun frente al Estado» ofrecen certidumbre y seguridad, mismas que se asociaron a las «modalidades de un Estado pluralista, libertario, democrático y revolucionario» como es indicado dentro del Plan. PODER EJECUTIVO. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988...*, op. cit., p. 18.

⁶⁰⁴ Cfr. En el tema del *Pluralismo político* se hace referencia a que en «una nación sólidamente estructurada y un vigoroso Estado de Derecho requieren de una sociedad civil fuerte en la que los ciudadanos participen y donde las fuerzas sociales se organicen». *Ibidem*, p. 22.

culturales», al Sistema Nacional de Comunicación Social y políticas públicas que se orientaron para asegurar la vigencia interna del Estado de Derecho, y; por último se integraron aspectos administrativos como instrumentos fundamentales del sistema de «seguridad *nacional*», en entre otros, propios e implícitos como característicos del Estado de Derecho.⁶⁰⁵

Y, por último, procediendo del mismo apartado de *Política del Estado Mexicano* dentro del Plan, en la *Reforma jurídica de impartición de justicia*, se mencionó claramente su alcance, lo que permitió clarificar el grado de importancia y asimilación del concepto de Estado de Derecho dentro del Plan como a continuación se presenta:

«El *Estado de Derecho*, ha evolucionado hasta convertirse en Estado Social de Derecho,⁶⁰⁶ 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 de desarrollo, y abata los problemas que reducen y obstruyen la prestación de los servicios de justicia y seguridad».⁶⁰⁷

Si recordamos que el Derecho público administrativo surgió como un contrapeso a las decisiones arbitrarias de los gobiernos absolutistas, con la visión del Estado de Derecho, los gobiernos deben poner una estrecha vigilancia, a las necesidades sociales que deben atenderse de forma adecuada por la autoridad, así como la promoción de los derechos de seguridad social, entre otros, brindando igualdad de derechos y oportunidades. Esto solo puede ser posible bajo la «permanente y pertinente» revisión de las leyes e instituciones, y por la modificación de actitudes y los comportamientos institucionales.

En el *Propósito Nacional y Objetivo del Desarrollo* se buscó la construcción de una «sociedad con garantías y libertades individuales y colectivas», las cuales solo eran posibles con la libertad económica, tanto para mejorar la calidad de vida, como para tener crecimiento

⁶⁰⁵ *Ibidem*, p. 14.

⁶⁰⁶ Cfr. En términos materiales, el Estado de Derecho que se plantea en el Plan busca simplificar ordenamientos jurídicos, evitar esfuerzos, promover la vigilancia, procurar y administrar la justicia, reorientar a las instituciones, para que junto con el Plan se puedan determinar los «objetivos, acciones y medios». *Ibidem*, p. 30.

⁶⁰⁷ *Ídem*.

sostenido, con régimen democrático, dentro de un marco de derechos sociales.⁶⁰⁸

En la *Estrategia Económica y Social*, el fortalecimiento de la rectoría del Estado bajo el principio del Estado de Derecho solo era considerado posible si «se apegaba a los criterios de equidad y eficiencia», y si «se sentaban las bases, ratificaba y precisaban» las competencias y la intervención del Estado, involucrando a la sociedad en su conjunto, como actores del desarrollo nacional.⁶⁰⁹

III. 4.3.2. Plan Nacional de Desarrollo de México 1989 a 1994

En el Plan Nacional de Desarrollo de 1989 a 1994, se constituyó de diversas vertientes que constituyeron e impulsaron de manera conjunta la planificación del desarrollo, siguiendo la normatividad y objetivos de la Ley de Planeación de 1983.

En la *Presentación* del Plan se ordenan los compromisos que se traducen en los objetivos generales que se atendieron por los poderes públicos, fortaleciendo la coordinación interinstitucional para lograr el crecimiento y desarrollo.

Dentro de la principal preocupación *social* se observó la de atender «la seguridad pública, la educación, la salud y la asistencia social, la alimentación, la vivienda, la disponibilidad de servicios básicos, el acceso y promoción de la cultura, el deporte y el esparcimiento». En el aspecto *económico* se buscó «consolidar una política tributaria, que aliviara la carga relativa sobre los ingresos del trabajo e indujera una política de subsidios más selectiva y transparente». Y en el ámbito *urbano*, se centró en «el ordenamiento territorial y la desconcentración de las actividades económicas». Así como en la protección y restauración del medio ambiente.⁶¹⁰

Las tres líneas básicas para crecer contempladas en el plan son: 1) la estabilización continua de la economía, 2) la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y 3) la

⁶⁰⁸ *Ibidem*, p. 51.

⁶⁰⁹ *Ibidem*, p. 71.

⁶¹⁰ *Ibidem*, p. 21.

modernización económica.⁶¹¹ Por otro lado, se propuso dar énfasis a «una nueva dimensión al nacionalismo, para generar la concertación como un procedimiento habitual con las organizaciones, apoyar decididamente los procesos de democratización y asegurar la igualdad de oportunidades».⁶¹²

En el Plan se establecieron tres acuerdos que correspondieron a los tres objetivos del Plan como a continuación se mencionan:

- 1) **Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática**, incluyó la «*Preservación del Estado de Derecho; el Perfeccionamiento de los Procesos Políticos; la Modernización del Ejercicio de la Autoridad; el Impulso a la Concertación; y la Participación Social en la Conducción del Desarrollo.*»⁶¹³
- 2) **Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios**, incluyó la «*Estabilización Continua de la Economía; la Ampliación de la Disponibilidad de Recursos para la Inversión Productiva; y la Modernización Económica.*»⁶¹⁴
- 3) **Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida**, integró la «*Creación de Empleos Productivos y Protección del Nivel de Vida de los Trabajadores; la Atención de las Demandas Prioritarias del Bienestar Social; la Protección al Medio Ambiente; y, por último, la Erradicación de la Pobreza Extrema.*»⁶¹⁵

Los objetivos establecidos en los acuerdos tuvieron como fin contrarrestar los problemas identificados dentro del balance de la

⁶¹¹ *Ibidem*, p. 18.

⁶¹² *Ibidem*, p. 22.

⁶¹³ *Ibidem*, pp. 55-67.

⁶¹⁴ *Ibidem*, pp. 68-78 y; PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Secretaría de Programación y Presupuesto. Edición especial. Tomo CDXXVIII, No. 23. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 1989. México. Sección segunda. pp. 3 – 33.

⁶¹⁵ *Ibidem*, Sección segunda. pp. 35 – 67.

situación del país.⁶¹⁶ Si bien la planificación se ha caracterizado por ser de mediano y largo plazo, el país decidió abrir su economía hacia los mercados internacionales, años anteriores, como puede observarse por la firma y entrada al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio del 24 de agosto 1986, y que posteriormente se incorporó en la Organización Mundial de Comercio el 1 de enero de 1995, compartiendo preferencias a un ritmo de intercambio acelerado de bienes y servicios, efecto de la globalización.

Dentro de las necesidades para ser atendidas, se encontró el tema de la migración de la zona rural hacia la ciudad, que descompensó las actividades productivas, y generó una mayor dependencia de productos primarios, aunado a la pobreza extrema del campo, lo que afectó a problemas de alimentación y mortalidad infantil, en esta última se agravó por la falta de instituciones de salud en zonas marginadas. Por otro lado, el Plan registró un «deterioro del medio ambiente» principalmente en regiones y sectores. El ingreso del salario mínimo insuficiente para una población del 20 por ciento, lo que no permitió cubrir sus necesidades fundamentales. Y por último el acceso a la educación fue tardío.⁶¹⁷

En cuanto a la *Política económica* de 1982 a 1989 la economía mexicana registró «una deuda externa excesiva, un déficit fiscal y balanza de pagos elevados y desequilibrios estructurales» que hicieron que el país buscara transformar la planta productiva y ver al sector exportador para lograr sanear las finanzas públicas. Por lo tanto, se avanzó en lo social (educación, salud y vivienda), así como en lo económico (economía competitiva, finanzas públicas sanas, sector público eficiente, etc.), para atender las demandas de la sociedad.⁶¹⁸

Por lo tanto, a través del Sistema de Planeación se buscó que la planificación tuviera un mayor impacto, en sus tres temas principales contempló: 1) *Niveles de planeación* que configuró y coordinó los objetivos de la planificación nacional con la estatal. Identificó 2) 21 Programas de mediano plazo en diferentes temas a nivel sectorial, y

⁶¹⁶ Ver en Anexo A15, el *Balance General del Plan Nacional de Desarrollo de 1989 a 1994* para mayor detalle sobre los cuatro aspectos sobresalientes para ser abordados por la planificación.

⁶¹⁷ *Ibidem*, p. 29.

⁶¹⁸ *Ibidem*, p. 31.

generó 3) *Congruencia entre el Plan y los Programas* en sus diferentes dimensiones (regional, sectorial, institucional, especial, etc.)⁶¹⁹

III. 4.3.2.1. Vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo de México 1989 a 1994 y el Estado de Derecho

Continuando con el mismo esquema del Plan anterior, el Estado de Derecho se hizo visible en la *presentación* del Plan. El tema se centró en lo relativo a la «concertación y al ejercicio moderno de la autoridad». La concertación tuvo por objetivo lograr el acuerdo y la cooperación entre sujetos público-privados, que influyeran en el desarrollo de manera directa, democrática y política. En el Estado moderno, se propuso que la gestión garantizara el estricto apego a la ley, se generaran las garantías y libertades para que se asegurara la paz y la tranquilidad, que en términos generales correspondió a respetar los derechos humanos, que han estado reconocidos en el orden constitucional.

Por otro lado, el modernizar la vida política de México significó «adecuar las instituciones públicas fundamentales» para garantizar los derechos civiles y políticos, así como hacer efectivo el principio de autonomía entre poderes públicos.⁶²⁰

En los *objetivos* del Plan se mencionó, que el Estado debe «modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales; garantizar el Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento», como parte de la pluralidad de interés sociales y partidistas, como resultado del Estado y la vida democrática.⁶²¹

En el tema de *Fuerzas armadas*, que se incluyó dentro del capítulo de **Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de**

⁶¹⁹ PODER EJECUTIVO. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994...*, Sección segunda. op. cit., pp. 69-72, cfr. Ver en anexo A16, los tres temas de la *Sección del Sistema Nacional de Planeación Democrática* del Plan Nacional de Desarrollo de 1989 a 1994.

⁶²⁰ PODER EJECUTIVO. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994...*, Sección primera. Op. cit., pp. 15 y 18.

⁶²¹ *Ibídem*, pp. 36 y 42.

México en el Exterior, se centró el Estado de Derecho en la «madurez y apoyo» institucional de las Fuerzas armadas, al ser partícipes y «garantes en acciones del beneficio de la colectividad». ⁶²² Las fuerzas armadas se han distinguido hasta nuestros días principalmente por velar por la seguridad y apoyar en situaciones de desastres naturales, debido a su capacidad organizativa.

En el tema del *Régimen Constitucional* dentro del *Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida democrática*, se reafirmó que la Constitución era «la base del Estado de Derecho, la fuente originaria del poder y el titular que establece las normas para su ejercicio», en este sentido, no solo el Poder Ejecutivo se reforzó, como lo instituyó el Plan, sino que a nivel constitucional se presentó la separación de poderes, esperando que fuera una garantía y condición necesaria para el cumplimiento de la ley, por los órganos gubernamentales. ⁶²³

Dentro de las *líneas estratégicas* del mismo acuerdo mencionado, en el párrafo anterior, se contempló el tema de la *Preservación del Estado de Derecho y la Seguridad nacional*, en él se concibe que «la paz, la libertad y la justicia social» fueron parte esencial de la Seguridad nacional en el ámbito interno y externo, pues era «la garantía, la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia», los que coadyuvaban a lograr respetar y hacer respetar las bases jurídicas de convivencia y la reafirmación del nacionalismo en el marco del Derecho. ⁶²⁴

Y, por último, también del mismo acuerdo se desprendió el tema de *Ampliación honesta y oportuna de la Ley* en la *Modernización del Ejercicio de la Autoridad*, este punto, se centró en el Poder Judicial, que es quien «da plena vigencia al Estado de Derecho» a través del ejercicio efectivo por los jueces en cuanto a la certeza y seguridad jurídica, como parte importante e instrumental del Derecho administrativo. En cuanto a la *Oportunidad*, esto se refiere a la visión del Estado moderno en «simplificar trámites, reducir plazos y abatir costos», para el uso pleno de los recursos legales de fácil acceso por los ciudadanos. ⁶²⁵

⁶²² *Ibidem*, p. 52

⁶²³ *Ibidem*, p. 56

⁶²⁴ *Ibidem*, p. 59.

⁶²⁵ *Ibidem*, pp. 63-64.

III. 4.3.3. Plan Nacional de Desarrollo de México 1995 a 2000

El Plan Nacional de Desarrollo de 1995 a 2000, fue el resultado de la sociedad que participó de manera directa con ponencias, en foros directa e indirectamente a través de aportaciones y consultas.⁶²⁶ El Plan consideró realizar acciones y encaminar esfuerzos para lograr un mejor desarrollo a través de la participación de toda la sociedad. Por lo tanto, dentro del documento se consideró como un instrumento para normar obligatoriamente los programas institucionales y sectoriales, y guiar la concertación de tareas con los poderes de la Unión y órdenes estatales y municipales, como base para inducir la participación de la sociedad.

El Plan se distinguió de manera general por contener aspectos políticos, sociales, económicos y ambientales, aspecto último, no reflejado claramente dentro de la planificación.

En la *introducción* se presentó de manera breve las propuestas y estrategias que dieron coherencia al desarrollo que se esperaba lograr en el período gubernamental. Posteriormente se presentaron cinco objetivos, los tres primeros se centraron en el aspecto político e institucional, y los dos últimos en el ámbito social y económico.

El Plan Nacional de Desarrollo contempló cinco apartados principales, en cada uno de ellos, se incluyeron objetivos, estrategias y líneas de acción. Solo en el apartado de *Desarrollo democrático y Desarrollo Social* se presentaron diagnósticos.

Los *objetivos* establecidos en el Plan fueron los siguientes:

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

⁶²⁶ Cfr. El Plan se elaboró por una consulta popular democrática y amplia en 97 foros en 516 eventos, participando 12,000 personas en foros y más de 300,000 a través de consultas, la participación incluyó a trabajadores del campo y de la ciudad, jóvenes, mujeres, comunidades indígenas, científicos e intelectuales, estudiantes, los empresarios y de la población en general. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Secretaría De Hacienda y Crédito Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de mayo de 1995. p. 2.

- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea la base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.⁶²⁷

El Plan Nacional de Desarrollo abarcó los siguientes temas:

- 1) **Soberanía** como «el valor más importante de nuestra nacionalidad; consistió en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas; y preservar la integridad de nuestro territorio asegurando la vigencia del Estado de Derecho».⁶²⁸
- 2) **Por un Estado de Derecho y un país de leyes**, veló por corregir las deficiencias en el sistema normativo e institucional para mejorar las condiciones de seguridad social, ya que, a través de las leyes, de las conductas de los individuos y de las autoridades debían guiarse por las normas jurídicas, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y de las libertades expresados en la constitución y en los demás ordenamientos.⁶²⁹
- 3) **Desarrollo democrático**, partió de varios principios, entre ellos la soberanía, la identidad, la independencia y la libertad, mismas que han influido por muchos años en el desarrollo democrático de México.⁶³⁰
- 4) **Desarrollo social**, contempló aspectos de justicia social, que se centran en las libertades individuales y derechos sociales como

⁶²⁷ Ídem.

⁶²⁸ Ibídem, p. 4.

⁶²⁹ Ibídem, pp. 9-17.

⁶³⁰ Ibídem, pp. 18-28.

parte de la estructura jurídica y del régimen político del gobierno de México.⁶³¹

- 5) **Crecimiento económico**, consideró el promover un crecimiento económico «vigoroso, sustentable, rápido, dinámico, elevado, sostenido y equitativo».⁶³²

Y por último en anexo del Plan, se presentaron 32 **programas sectoriales**, como fue establecido y requerido por en la Ley de Planeación.⁶³³

En los hallazgos generales de cada vertiente, prevalece aspectos de política, jurídica, social, económica, ambiental, que se vincula con las estrategias principales.⁶³⁴

III. 4.3.3.1. Vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo de México 1995 a 2000 y el Estado de Derecho

El Estado de Derecho se hizo presente en cada una de las vertientes del Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto al tema de fortalecer la **Soberanía** sobresalen los aspectos de «asegurar la vigencia y consolidar el Estado de Derecho», así como también el cumplir con «principios e intereses nacionales» que sin ellos difícilmente se podía posicionar a México en el Mundo para aprovechar las oportunidades y capacidades de la apertura comercial existente.⁶³⁵

Para ello, en el Plan se propuso en las estrategias y líneas de acción el «garantizar la seguridad nacional y de fronteras; proteger los derechos humanos y promover los intereses nacionales en foros

⁶³¹ *Ibidem*, pp. 28-48.

⁶³² *Ibidem*, pp. 48-65; y ver en anexo A17 los Temas principales del Plan Nacional de Desarrollo de 1995 a 2000 de manera mayormente amplia.

⁶³³ Cfr. Ver anexo A18 la Lista de Programas Sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo de 1995 a 2000. *Ibidem*, p. 66.

⁶³⁴ Ver en anexo A19, los Hallazgos generales de cada vertiente y las estrategias principales del Plan Nacional de Desarrollo de 1995 a 2000. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000...*, op. cit. pp. 2-3.

⁶³⁵ *Ibidem*, p. 6.

multilaterales; así como ampliar los márgenes de decisión del Estado mexicano sustentando su fuerza en la preeminencia del Estado de Derecho». ⁶³⁶

En el tema de *Por un Estado de Derecho y un País de Leyes*, se dejó claro que solo con el ordenamiento legal actualizado (un sistema normativo) podría lograrse la «convivencia social y las relaciones entre sociedad y autoridades» y juntos fortalecer al desarrollo y al Estado de Derecho.

El Plan consideró que el Estado de Derecho ha constituido una «solución y una garantía» de certidumbre y de seguridad en el reconocimiento y el acceso a Derechos fundamentales, y a las libertades plurales y democráticas. En el tema de la *Seguridad* se estableció que con la reformas se mejoraría la *Procuración y Administración de Justicia*, para que los delitos cometidos no quedaran impunes en el ámbito penal, por la incapacidad institucional y organizativa en cuanto a eficiencia y eficacia se refiere, reforzando en este sentido la plena observancia por los tribunales en interpretar y aplicar las normas, determinando y sancionando a los que infringieron los delitos, ya que sin estas acciones, no era posible garantizar la vigencia y renovar el Estado de Derecho. ⁶³⁷

Por lo tanto, se propuso como objetivos que «se crearán condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético» para atender y prevenir delitos, combatir la delincuencia y generar mayor cooperación entre niveles de gobiernos nacionales y extranjeros. Por otra parte, era necesario revisar y actualizar «los instrumentos de investigación de delitos, hacer uso del recurso público con legalidad, transparencia, honestidad y eficacia»; y facilitar el acceso a la justicia de manera amplia, todo ello sería posible para proteger los derechos humanos y la propiedad, así como para garantizar el acceso a la procuración de justicia, incluyendo a grupos y pueblos indígenas que requirieron atenciones especiales. ⁶³⁸

En el *Desarrollo Democrático*, resaltaron cuatro temas: en *Nueva relación entre los Poderes de la Unión* se consideró al ejercicio y a la atribución de competencias, las cuales debían de ser claras, y promover la autonomía de los poderes; en la *Participación social* se consideró brindar el acceso y garantías al derecho político y sobre la

⁶³⁶ *Ibíd.*, p. 9.

⁶³⁷ *Ibíd.*, p. 10.

⁶³⁸ *Ibíd.*, p. 12.

representación democrática; en la *Reforma electoral definitiva* se consideró generar el compromiso de la pluralidad democrática y tolerancia con las fuerzas políticas organizadas; y por último, en el *Régimen Presidencial* se estableció que su desarrollo correspondiera a ser eficiente, capaz, acotado y sometido a los órdenes de control de los poderes públicos, equilibrando de esta manera la influencia del Poder Ejecutivo.⁶³⁹

Por último, el *Desarrollo Social*, se relacionó con la consolidación democrática y la economía competitiva. Por lo tanto, para lograr la *Aspiración por la Justicia Social*, el Plan contempló que debían existir condiciones que satisficieran las necesidades sociales y los derechos individuales, así como proteger y reconocer los derechos de pueblos indígenas, erradicar la pobreza extrema, y modernizar al país a través del fortalecimiento del Estado de Derecho y la integración social. Por último, se consideró promover reformas legales e instituciones que protegieran la propiedad y el patrimonio y brindaran seguridad jurídica en materia económica y civil.⁶⁴⁰

III. 4.3.4. Plan Nacional de Desarrollo de México 2001 a 2006

El documento del Plan Nacional de Desarrollo se inició a través de un esquema general en él se presentaron «cinco grandes procesos», a modo de interrogantes, que dieron coherencia y relevancia a la planificación. El esquema permite tener una idea de conjunto, mayormente clara para fortalecer la gestión del desarrollo.

A continuación, se mencionan de manera breve los procesos⁶⁴¹ de la planificación nacional:

1) *Cómo se planteó*: se integró del 1) *Sistema Nacional de Planeación participativa*, que se centró en la planeación estratégica, el seguimiento y control y, por último, del mejoramiento organizacional de la Administración Pública Federal. 2) *Plan Nacional de Desarrollo*

⁶³⁹ *Ibidem*, pp. 19-20.

⁶⁴⁰ *Ibidem*, p. 28.

⁶⁴¹ Cfr. Ver en anexo A20, la sección de los *Procesos del Plan Nacional de Desarrollo de 2001 a 2006*, de manera más amplia bajo el interés de la presente investigación.

2001-2006 que incluyó las «prioridades, políticas, programas, proyectos y reformas» para lograr los objetivos esperados. 3) *Proceso de participación ciudadana para la elaboración del Plan*, que involucró a un significativo número de actores plurales que participaron por medio de diferentes mecanismos de recopilación de información.⁶⁴² Y, por último, 4) *Proceso de planeación en el seno de la Administración Pública Federal*, se enfocó a «reorientar objetivos y estrategias» de los órganos de la Administración, para el período de gobierno y bajo una visión de largo plazo para el año 2025.⁶⁴³

Cabe señalar que, al plasmar una visión de largo plazo, existe una mayor claridad de los alcances que se pretenden lograr por la planificación, independientemente de que todos los objetivos y estrategias se realicen. Sin embargo, es necesario considerar que, si se presenta una visión de largo plazo, deba agregarse una visión de mediano plazo, para que cubra el período del gobierno en turno, y este modo, se pueda conocer, si se logró la planificación y si se ha dado los resultados esperados, e intervenir de manera oportuna, si se desea y se requiere dando una mejor y mayor continuidad a las políticas y programas necesarios, independientemente de la ideología política de los nuevos gobiernos.

2) *Cuál es el entorno*, dentro del apartado denominado *México: hacia un despegue acelerado*, consideró cuatro transiciones: 1) *demográfica*, que abarcó la evolución en el tamaño y en la estructura de la población. 2) *social*, que se manifestó en «valores, percepciones,

⁶⁴² La participación se ejecutó en dos etapas, a) la primera correspondió a la participación durante el período de pre-gobierno, (seis meses que abarcan del día 3 de julio al día 1 de diciembre de 2000) el presidente electo, recabó información por medio de 100 reuniones y consultas por grupos especialistas en diferentes temas que enriqueció el inicio de gobierno para el diseño de políticas públicas; y b) en la segunda etapa, ya como presidente constitucional en funciones (período en los seis primeros meses), se obtuvo información de un mayor número actores de población representada a nivel nacional por foros ciudadanos presenciales y por la participación a través de medios de comunicación diversa vía encuesta, correo postal y por internet. En dicho proceso se incluyó 110 temas recibiendo 153,367 propuestas por correo postal de las cuales 1000 provinieron de los connacionales en el extranjero, 196,854 propuestas vía correo electrónico e internet, 549 foros, con una participaron total de 36850 personas. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 30 de mayo de 2001. pp. 7-8.

⁶⁴³ *Ibidem*, pp. 3-9. y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley de Planeación de 1983...*, op. cit. p. 8.

motivaciones y conductas individuales». 3) *económica*, partió de los efectos que trajo consigo la globalización y la era tecnológica en la intensificación de las relaciones de intercambio comercial y financiero, que obligaron a los países a cambiar su *modelo económico*. 4) *política*, se caracterizó principalmente por la alternancia política, del cambio de partido político dominante en el gobierno.⁶⁴⁴

El Plan propuso, que para conseguir que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad vivieran un estilo de vida en democracia y una planificación participativa en conjunto (sociedad y gobierno), se participara en la renovación de políticas económicas y sociales del gobierno.⁶⁴⁵

3) ***Qué nos proponemos***, correspondió al *Poder Ejecutivo Federal*, para establecer una gestión con enfoque pragmático y de corte empresarial, en el Plan aparecen elementos de la planificación estratégica, como es la «Visión, Misión y Valores». Dichos elementos no se habían presentado en los planes anteriores. En este apartado, se complementó de la política *social, económica, de Interior y Exterior*.⁶⁴⁶

4) ***Qué se necesita***, se consideró como urgencia desarrollar un *buen gobierno*, que lograra transformar los esquemas de gestión, sanear las finanzas públicas, generar confianza en un nuevo estilo de gobernar y reorganizar la Administración pública y de la Educación.⁶⁴⁷

5) ***Cómo lo lograremos***, por medio de un diagnóstico, objetivos y estrategias de acción, se buscó mejorar e intervenir las áreas de 1) *Desarrollo Social y Humano*, 2) *Crecimiento con Calidad* y 3) *Orden y Respeto*.⁶⁴⁸

Al final del Plan se incluyó un listado de temas para la elaboración de programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que

⁶⁴⁴ Cfr. El Partido Revolucionario Institucional fue el partido político dominante que permaneció en el poder setenta y un años desde 1929 hasta las elecciones de 2 de julio del año 2000.

⁶⁴⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006...*, op. cit., pp. 9-23.

⁶⁴⁶ Cfr. Ver en anexo A21, cada una de las *Políticas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo de 2001 a 2006*, para un mayor detalle. *Ibidem*, pp. 33-39, 39-42, y 43-46.

⁶⁴⁷ *Ibidem*, pp. 48-56.

⁶⁴⁸ *Ibidem*, pp. 56-76, 76-101, 101-125.

realizó los distintos órganos de la administración pública durante el período del Plan Nacional de Desarrollo de México de 2000 a 2006.⁶⁴⁹

III. 4.3.4.1. Vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo de México 2001 a 2006 y el Estado de Derecho

La vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Estado de Derecho puede encontrarse principalmente en, que el Estado por medio de sus órganos administrativos debe cumplir con sus responsabilidades para ofrecer los servicios de bienestar que incluya a la salud, la educación, la vivienda con justicia y reducir la pobreza, entre otros, así como para garantizar el respeto a los Derechos humanos y a las garantías individuales, no solamente durante el período de gobierno, sino con una visión de largo plazo hasta el año 2025.

Por ello, en el Plan se estableció que, para lograr un buen gobierno, era necesario garantizar, reafirmar y hacer prevalecer la vigencia del Estado de Derecho, el Poder ejecutivo debía plantearse como misión a seguir, «conducir el proceso de transición hacia una sociedad más justa y humana, y una economía más competitiva e incluyente», como parte de la transición política y social que se consiguió en el año 2000.⁶⁵⁰

En la *política interna* del Plan se consideró que la fuerza del Estado y la democracia derivaban del Estado de Derecho como «ruta cierta, pacífica y legítima», proveniente de su marco regulatorio y de sus instituciones.⁶⁵¹

En el área de *Desarrollo Social y Humano*, se puso de manifiesto la necesidad de fortalecer la capacidad y respuesta gubernamental en cuanto a ordenar y «regular la propiedad» de la tierra y bienes de particulares para reducir la incertidumbre legal y la vulnerabilidad de los grupos de población.⁶⁵²

En el área de *Orden y Respeto*, se propuso «acabar con la impunidad para restituir la confianza y la seguridad», este reforzamiento se consideró posible por medio de políticas, estrategias e

⁶⁴⁹ Cfr. Ver en anexo A22 el listado de temas para elaboración de programas públicos durante el año 2000 a 2006.

⁶⁵⁰ *Ibidem*, p. 24.

⁶⁵¹ *Ibidem*, p. 43.

⁶⁵² *Ibidem*, p. 64.

instituciones que permitieron mejorar las condiciones de seguridad nacional y de soberanía. En la *Misión* se enfocó a salvaguardar y dar soporte contra las injusticias que surgieron como producto de las insuficiencias en el pasado del marco normativo e institucional que minaron el Estado de Derecho.⁶⁵³

De este modo, se consideró que era necesario trabajar por una «nueva cultura de gobierno»⁶⁵⁴ basada en principios, postulados de cambio, criterios y normas de acción que hicieran del Estado de Derecho un *Medio* y un *Fin* en sí mismo. Por lo tanto, era necesario sustentar las acciones del gobierno y de la sociedad para lograr un cambio sustancial y fortalecer la rectoría del Estado y de sus instituciones, restaurando la confianza y la cooperación.

Y, por último, generar un «compromiso» de cooperación para generar convergencias y alianzas entre el sector público (en los tres órdenes de gobierno), entre comisiones especiales y la sociedad, buscando mejorar la atención a los problemas, y al clima social, con el objetivo de elevar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.⁶⁵⁵

III. 4.3.5. Plan Nacional de Desarrollo de México 2007 a 2012

Para el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el gobierno estableció mesas de diálogo parlamentario (con miembros de los partidos políticos), foros de consulta ciudadana, y reuniones con especialistas en áreas de interés público y privado, entre otras, para que participaran en la formulación del Plan de manera directa, además de esto, se habilitó la participación en general, a través de los medios digitales. Un total de 131,918 personas estuvieron involucradas en 41 áreas, que se centraron en «seguridad, pobreza y empleo» principalmente.

Los temas que sobresalieron de la consulta y mesas de trabajo fueron: «Estado de Derecho y la seguridad, pobreza y necesidades

⁶⁵³ *Ibidem*, p. 102.

⁶⁵⁴ *Ibidem*, p. 32.

⁶⁵⁵ *Ibidem*, p. 124.

básicas de la población, empleo y la economía, medio ambiente, sistema político mexicano y política exterior».

El Plan se organizó de la siguiente manera:

En la primera parte del documento del Plan se definió el *Desarrollo Humano Sustentable* con base en el Informe Mundial de PNUD,⁶⁵⁶ se integró de la *visión de México 2030* y más diez *objetivos nacionales*, y una *estrategia integral*. En la segunda parte, se compuso de cinco ejes de Política pública: 1) Estado de Derecho y seguridad, 2) Economía competitiva y generadora de empleos, 3) Igualdad de oportunidades, 4) Sustentabilidad ambiental y 5) Democracia efectiva y política exterior responsable.

En cada eje se presentó un diagnóstico, se establecieron objetivos y estrategias, que se relacionaron con una estrategia integral. Y, por último, se incluyó una lista de programas sectoriales al final del documento para instrumentarse durante el desarrollo del Plan.

En la *Visión* de largo plazo a 2030, el gobierno se enfocó a lograr de México ser un «país de leyes, con una economía altamente competitiva, con igualdad de oportunidades, con un desarrollo sustentable y democrático, y con relación consolidada, madura y equitativa con América del Norte, y con un liderazgo en América Latina».

Para ello, el Plan asumió en la definición de *Desarrollo Sustentable* el «crear una atmósfera en la que todos puedan aumentar su capacidad y oportunidades presentes y futuras». Este enfoque significó que la tutela de los derechos se asimilara de manera permanente, y se aseguraran los recursos públicos para satisfacer las necesidades (la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus Derechos humanos) y las oportunidades, para las generaciones actuales y futuras.⁶⁵⁷

⁶⁵⁶ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. PNUD y Fondo de Cultura Económica. 1994.

⁶⁵⁷ PRESIDENCIA DE MÉXICO. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de mayo de 2007. p. 2.

Los dos Planes Nacionales de Desarrollo del año 2001 a 2006 y del año 2007 a 2012, no contaron con una visión de mediano plazo. Solo el plan del año 2001 a 2006 integró la misión, como parte del enfoque estratégico de corte empresarial. En la misión, se pudo rescatar, parte de la visión a mediano plazo en la redacción, lo que correspondería al fin que se persigue la administración hasta concluir su período de gobierno.

En el Plan de 2007 a 2012, no apareció la misión, y ni la visión de mediano plazo, para concluir exitosamente el período de gobierno si se hubiera seguido al pie de la letra el Plan, por lo que, en principio, puede deducirse que los esfuerzos que se desarrollaron durante la administración, eran difíciles de evaluar, ya que el objetivo como quedó plasmado en el Plan, se prolongó a más del período de gobierno, bajo la visión de largo plazo al año 2030.

La visión contribuye a encaminar esfuerzos y fortalecer acciones que consolidan la eficiencia y la eficacia de los gobiernos. Por otra parte, al no contar con una visión de mediano plazo, y solo con una de largo plazo, sigue siendo difícil de garantizar la continuidad de los planes, programas y proyectos, en los siguientes períodos de gobierno. Además de lo anterior, otra restricción que puede rescatarse, es el cambio y/o transición de gobierno que puede experimentarse bajo la misma o diferente ideología política de gobierno,⁶⁵⁸ o en su caso, si el gobernante considera necesario tomar un rumbo diferente para lograr mejorar de manera significativa e impactar la transformación del país dentro de una misma temporalidad de años puede hacerlo.

⁶⁵⁸ Cfr. La transición democrática en México se identifica por el cambio de gobierno efectuado en el año 2000, que permitió al Partido de Acción Nacional gobernar el país durante la Administración de Vicente Fox Quesada hasta el año 2006, y con una continuidad en la Administración de Felipe Calderón Hinojosa hasta el año 2012, no obstante, en el último período de gobierno que duró hasta el año 2018, el Partido Revolucionario Institucional retomó la presidencia. Es importante señalar que con la visión incluida en el Plan Nacional de Desarrollo de 2000 al 2006, tres administraciones han transcurrido, con logros y tropiezos, sin embargo, en estos 18 años no ha logrado cumplirse la visión y muy difícilmente pueda lograr a cumplirse en los 7 años faltantes desde la incorporación de la visión a 2025, misma situación para la visión de 2030 instituida en la descripción de este Plan que se expone.

El Plan Nacional de Desarrollo de 2007 a 2012 consideró diez *objetivos*⁶⁵⁹ que se resumen en:

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental.
9. Consolidar un régimen democrático.
10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado.

La *Estrategia integral de política pública* del Plan, se basa en tres aspectos principales, el *primero* se centra en «reconocer que los retos son multidimensionales», debido a su importancia y crecimiento de su impacto en algunas regiones, pero también, éstos pueden ser considerados multifactoriales, por la diversidad de temas que deben atenderse. Por ello, las políticas y estrategias deben responder a «lograr las condiciones de salud básicas, una educación de calidad enriquecedora en valores, y relevante para el mundo productivo, y una transformación económica profunda».

⁶⁵⁹ Cfr. Para mayor detalle de los objetivos y medios para lograrlos, puede consultarse en PRESIDENCIA DE MÉXICO. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012...*, op. cit., p. 3.

En un segundo aspecto, en el Desarrollo Humano Sustentable se consideró «establecer una igualdad de oportunidades, fortalecer el sistema económico y la transformación política».

En el tercer punto del mismo aspecto, se buscó «procurar el desarrollo integral con el fortalecimiento de la comunidad familiar, así como promover la modernización integral presente y futura con acciones responsables y sustentables en el fortalecimiento de una cultura ambiental de nuestra sociedad».⁶⁶⁰

Ejes de desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo 2007 a 2012.

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.⁶⁶¹

En los ejes de desarrollo, se consideró que tanto el Gobierno como la Sociedad debía cumplir con las reglas del sistema; mejorar la competitividad para lograr un mejor crecimiento y un mejor desarrollo, aprovechando los beneficios esperados por la apertura económica; garantizar la tutela de los derechos humanos; cuidar los recursos naturales y productivos de ser explotables; y generar una vida democrática vinculada a los Derechos humanos.

Al final del documento del Plan, se agregó el listado de programas para instrumentar durante el período del Plan de 2007 a 2012.⁶⁶²

⁶⁶⁰ *Ibíd.*, p. 4.

⁶⁶¹ *Ibíd.*, pp. 11-125. Ver en anexo A23, los *Ejes de Desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo de 2007 a 2012*, para una mayor descripción de los aspectos más sobresalientes de la presente investigación.

⁶⁶² Ver en anexo A24, el listado de programas para instrumentar el Plan Nacional de Desarrollo de México de 2007 a 2012.

III. 4.3.5.1. Vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo de México 2007 a 2012 y el Estado de Derecho

El Plan Nacional de Desarrollo subrayó la importancia de considerar al Estado de Derecho como una herramienta «indispensable y esencial»,⁶⁶³ sin embargo, al Plan mismo también se le ha considerado ser una herramienta bajo el mismo argumento. Por lo tanto, podría decirse que en conjunto deberían tener mayores posibilidades para lograr los cimientos sólidos del marco normativo, para que el gobierno y la sociedad pueda asimilarlo e integrarlo en una cultura de la legalidad.

En los diferentes temas de los ejes que se incluyen en el Plan, se identificó que el Estado de Derecho, la Seguridad,⁶⁶⁴ el Marco Institucional⁶⁶⁵ y la Cultura de la legalidad⁶⁶⁶ son necesarios para lograr un ambiente propicio para la inversión y la seguridad social. Sin embargo, el Plan planteó que se requería de manera integral que la democracia fuera asimilada como una forma de vida de orden social.⁶⁶⁷

Dentro de las restricciones que guarda el Estado de Derecho, se consideró obligatorio que el Estado y sus Instituciones, así como la Sociedad debían respetar y cumplir la ley, para que todos los «procesos sociales se desarrollaran con eficiencia y eficacia».⁶⁶⁸

El Gobierno, por lo tanto, tenía la obligación y responsabilidad de garantizar la seguridad social y la seguridad pública, y hacer partícipe a la Sociedad para que contribuyera a potencializar la acción pública, y juntos hacer una justicia efectiva con legalidad y legitimidad. Por otro lado, se hizo patente la necesidad de reformar y potenciar el «impacto social del Estado de Derecho»⁶⁶⁹ por las instituciones, en lo concerniente en atender las denuncias sociales, aumentar la eficiencia y eficacia, lo que se traduciría en una mayor confianza y un mejor clima económico en la búsqueda de un mejor desarrollo.

⁶⁶³ *Ibidem*, pp. 2 y 7.

⁶⁶⁴ *Ibidem*, p. 11.

⁶⁶⁵ *Ibidem*, p. 61.

⁶⁶⁶ *Ibidem*, p. 21.

⁶⁶⁷ *Ibidem*, pp. 4, 9 y 108.

⁶⁶⁸ *Ibidem*, p. 7.

⁶⁶⁹ *Ibidem*, p. 11.

Otro aspecto importante que sobresalió fue mejorar los procesos de la gestión pública en cuanto a justicia, entre ellos fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia,⁶⁷⁰ combatir la inseguridad para que los delitos no quedaran impunes, reformar leyes para perseguir y encarcelar a delincuentes, mejorar el sistema de seguridad pública para que fuera más seguro, e incluir la cultura de la legalidad en las instituciones (desde la educación, principalmente).

En cuanto a «grupos prioritarios»⁶⁷¹ y pueblos indígenas, se mencionó la importancia del acceso a la justicia y el respeto a su forma de aplicación de justicia (usos y costumbres) para generar una mayor inclusión social y fortalecer los derechos y las libertades políticas y civiles.

Y por último, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, las personas consultadas estimaron que el tema de «Estado de Derecho y Seguridad tenía una importancia en términos porcentuales de un 37%, y dentro de este, un 79% consideró el tema de seguridad, mientras que un 21% consideró al tema de la legalidad».⁶⁷² Sin embargo, dentro de la seguridad existen diversos aspectos que son necesarios considerar, ya que se vinculan directamente e indirectamente con el Estado de Derecho, como son la procuración de justicia, inserción social, respeto a Derechos humanos de las víctimas y de los delincuentes, e instituciones de seguridad pública, entre otras.

III. 4.3.6. Plan Nacional de Desarrollo de México 2013 a 2018

Este último Plan Nacional de Desarrollo que se considera en la presente investigación, se elaboró a través de un proceso de consulta pública y democrática. En el mismo documento se menciona que se registraron «228,949 participaciones, de las cuales 129,299 fueron a través de la Consulta Ciudadana por Internet, 37,871 por medio de

⁶⁷⁰ *Ibidem*, p. 16.

⁶⁷¹ *Ibidem*, p. 79.

⁶⁷² *Ibidem*, p. 127.

propuestas físicas y digitales, y 61,779 en forma de participaciones presenciales en alguno de los foros de consulta o mesas sectoriales». ⁶⁷³

El documento se organizó de la siguiente manera: Al inicio, se presentó la definición del Plan Nacional de Desarrollo, que consideró tres aspectos principales, el primero considera al Plan como un «documento de trabajo que rige la programación de la Administración Pública Federal», en la segunda definición se aproximó a «un ejercicio de reflexión que invitó a la ciudadanía a pensar sobre los retos y oportunidades», y por último, una tercera definición, se materializó en «un canal de comunicación del Gobierno hacia la ciudadanía que mostró la visión y estrategia del gobierno». ⁶⁷⁴

Posteriormente, se presentaron cinco *Metas Nacionales*, los *Objetivos*, las *Estrategias*, y las *líneas de acción*, como los anteriores planes, sin embargo, en este Plan se agregaron las *Estrategias transversales* ⁶⁷⁵ e *Indicadores*.

El objetivo de las estrategias transversales fueron unir a nivel sectorial los objetivos y facilitar la interrelación de las políticas para lograr un mejor resultado. En cuanto a los *indicadores*, reflejó ser un aspecto innovador, ya que correspondió a la necesidad de observar el desempeño de la Administración pública de manera directa, debido a la inquietud de la sociedad por evaluar los cambios y la evolución que se experimenta con la aplicación de las políticas y programas gubernamentales durante el período de gobierno.

Las cinco metas del Plan se resumen en las siguientes líneas:

1) *México en Paz* se concretó a hacer «realidad el ejercicio pleno de los derechos», ⁶⁷⁶ en los objetivos se propuso el garantizar la

⁶⁷³ PRESIDENCIA DE MÉXICO. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Publicado en el Diario Oficial Mexicano del día 20 de mayo de 2013. p. 120.

⁶⁷⁴ *Ibidem*, p. 1.

⁶⁷⁵ Cfr. El enfoque transversal de las Estrategias referentes a «Democratizar la productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género», se presentan en cada uno de los apartados del Plan. *Ibidem*, pp. 66-67, 74, 82-83, 98-99, y 108-109.

⁶⁷⁶ *Ibidem*, p. 11.

democracia, la gobernabilidad y la seguridad para fortalecer la inversión.⁶⁷⁷

2) **México Incluyente** se basó en «mayor igualdad de oportunidades»,⁶⁷⁸ para lograr garantizar los derechos sociales más allá del asistencialismo, y promover una red que garantizara la protección social.⁶⁷⁹

3) **México con Educación de Calidad**, consideró a las «competencias, habilidades y valores»⁶⁸⁰ como premisas para generar un desarrollo integral de la persona, así como fortalecer la innovación y calidad en el sistema educativo ligado a el desarrollo de la ciencia y la tecnología.⁶⁸¹

4) **México Próspero**, se enfocó al «impulso al crecimiento»,⁶⁸² por la vía de la productividad sostenida y el impulso con infraestructura y normatividad adecuada para mayor crecimiento y desarrollo.⁶⁸³

5) **México con Responsabilidad Global**, visionó «ser una fuerza positiva y propositiva para el mundo»,⁶⁸⁴ que se concretizó en generar una mayor presencia en la comunidad internacional, y facilitar el libre

⁶⁷⁷ Cfr. En la *Meta de México en Paz*, se presentaron seis objetivos resumen en: «democracia, seguridad nacional y pública, sistema de justicia penal, derechos humanos y discriminación, población, bienes y entorno». *Ibidem*, pp. 58, 60, 62-64, 66.

⁶⁷⁸ *Ibidem*, p. 19.

⁶⁷⁹ Cfr. En la meta *México Incluyente*, se presentaron cinco objetivos resumen en: «ejercicio efectivo de los derechos sociales, sociedad equitativa e incluyente, acceso a los servicios de salud y a seguridad social; entorno adecuado para una vida digna». *Ibidem*, pp. 67-68, 70-72, 75.

⁶⁸⁰ *Ibidem*, p. 29.

⁶⁸¹ Cfr. En la meta *México con Educación de Calidad*, se presentaron cinco objetivos resumen en: «potencial humano con educación de calidad, inclusión y equidad en el Sistema Educativo, acceso a la cultura, promoción del deporte, fomentar una cultura de salud, desarrollo científico, tecnológico, innovación y progreso económico y social sostenible». *Ibidem*, pp. 75, 77-80.

⁶⁸² *Ibidem*, p. 36.

⁶⁸³ Cfr. En la meta *México Próspero*, se presentaron once objetivos resumen en: «estabilidad macroeconómica, financiamiento de proyectos, crecimiento verde incluyente con competitividad y empleo de calidad, servicios de telecomunicaciones, abasto de energía con precios competitivos de calidad y eficiencia, desarrollo de un mercado interno competitivo, sectores estratégicos, infraestructura de transporte sector agropecuario y pesquero productivo y potencial turístico». *Ibidem*, pp. 83-84, 86-87, 89-92, 94-95, 97.

⁶⁸⁴ *Ibidem*, p. 50.

comercio, la movilidad de capitales y personas, y la atracción de inversiones.⁶⁸⁵

En cada una de las metas, se integró con un *diagnóstico* y estadísticas específicas, para evaluar los resultados de las políticas abordadas por los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan.

Los temas que se incluyeron en el *Diagnóstico* del Plan fueron: 1) México en Paz, 2) México Incluyente, 3) México con Educación de Calidad, 4) México Próspero, y 5) México con Responsabilidad Global.⁶⁸⁶

Las *Estrategias Transversales para lograr el desarrollo nacional* se centraron en tres temas:

1) *Democratizar la Productividad* que incluyó el crear «políticas públicas para eliminar obstáculos que impidieran alcanzar el potencial de la productividad, generar oportunidades y desarrollo para todas las regiones, sectores y grupos de población, y que la Administración Pública Federal incrementara la productividad, creara empleos, mejorara la regulación y simplificara la normatividad y trámites gubernamentales.

2) *Gobierno Cercano y Moderno*, buscó generar un gobierno eficiente, calidad de los servicios, simplificación normativa, rendir cuentas, e innovarse a través de las Tecnologías de la Información y Comunicación.

3) *Perspectiva de Género*, se concentró en establecer la igualdad sustantiva de oportunidades y realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación.⁶⁸⁷

⁶⁸⁵ Cfr. En la meta *México con Responsabilidad Global*, se presentaron cuatro objetivos resumen en: «presencia de México en el mundo, difusión económica, turística y cultural, libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva, intereses de los nacionales en el extranjero e intereses de los extranjeros en el territorio nacional». *Ibidem*, pp. 100, 103-105.

⁶⁸⁶ *Ibidem*, pp. 11-55. Cfr. Ver en anexo A25, los *Temas del diagnóstico Plan Nacional de Desarrollo de 2013 a 2018* para un mayor detalle.

⁶⁸⁷ *Ibidem*, p. 9.

Al final se incluyó el listado de programas que debió elaborar la Administración Federal dentro del período del Plan Nacional de Desarrollo de 2013 a 2018.⁶⁸⁸

III. 4.3.6.1. Vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo de México 2013 a 2018 y el Estado de Derecho

El Estado de Derecho se ubicó en el Plan Nacional de Desarrollo dentro de las políticas públicas del contexto nacional e internacional. Se reflejó que la «Administración pública era responsable de promover el Estado de Derecho»⁶⁸⁹ dentro del ámbito de la igualdad de oportunidades, así como también del trabajar por corregir las deficiencias en el ámbito de seguridad pública, en específico en la aplicación del «Sistema de Justicia Penal»⁶⁹⁰ contra el combate a la delincuencia, así como también contra la corrupción.

Además de lo anterior, se consideró que los mecanismos de «rendición de cuentas y la transparencia» también contribuirían al fortalecimiento del Estado de Derecho para erradicar la corrupción.⁶⁹¹

En el contexto internacional, se observó que, en la visión de *México con responsabilidad global*, se buscó la promoción de la «diplomacia rigurosa y profesional»⁶⁹² para promover el Estado de Derecho y la protección de los Derechos Humanos dentro y fuera del territorio, con el objetivo de contribuir a una «gobernanza global»⁶⁹³ que permitiera solucionar problemas globales, entre ellos, la falta de competitividad e inclusión social, desigualdades sociales, entre otras.

Por último, se agregó al Plan Nacional de Desarrollo el Indicador del Estado de Derecho, y gobernabilidad, sin embargo, estos indicadores no mostraron realmente un resultado preciso. Esto puede entenderse por la complejidad y dimensión de los elementos que

⁶⁸⁸ Ver en anexo A26, Listado de programas que se debió elaborar la Administración Federal dentro del período del Plan Nacional de Desarrollo de 2013 a 2018.

⁶⁸⁹ *Ibidem*, p. 5.

⁶⁹⁰ *Ibidem*, p. 15.

⁶⁹¹ *Ibidem*, p. 17.

⁶⁹² *Ibidem*, p. 50.

⁶⁹³ *Ibidem*, p. 52.

componen al Estado de Derecho. Es importante señalar, la necesidad de utilizar indicadores para medir los cambios, y bajo los resultados generar nuevas alternativas de soluciones.

Por lo tanto, en la presente investigación en el siguiente capítulo se podrá analizar con un mayor detalle, los resultados de los indicadores del Estado de Derecho por la organización World Justice Project para España y para México. La Organización, por medio de encuestas a más de 100 países, evaluó a 44 sub-factores que se asociaron a 8 factores principales.

En el caso de España, los valores recogidos por la Organización Word Justice Project, son a nivel nacional, mientras que en el caso de México se ha trabajado con un mayor detalle, por lo que los resultados corresponden a nivel nacional y se contemplan también para las 32 entidades de la República mexicana.

III. 5. ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DEL INSTRUMENTO DE LA PLANIFICACIÓN EN ESPAÑA Y MÉXICO

Para poder evaluar la conveniencia de los planes de desarrollo nacionales, se requirió hacer una revisión de las fuentes de información bibliográficas, para generar una percepción, y conocer si realmente son necesarios, ya que su elaboración requiere de grandes esfuerzos y recursos.

Para el caso de España es difícil estimar el grado de necesidad comparando con los resultados de los planes que existieron, debido a que los Planes de Desarrollo Social y Económicos dejaron de elaborarse hasta el año 1974, y las condiciones que ahora existen son completamente diferentes a los momentos que se vivieron durante el régimen desde 1930.

Por lo tanto, los documentos de los Planes son referentes no determinantes, así como la planificación indicativa de algunos países de la región. En el caso de España la experiencia persiste con planes sectoriales, que bien pueden expandirse y ser considerados en una política de plan nacional e integradora, y no solo basar una planificación general implícita en los programas nacionales.

No obstante, al tener dos instrumentos como es el Plan y los Programas que deben ser aprobados por el parlamento en diferente

momento, los Planes presentan una mayor posibilidad de ser aprobados por los miembros del parlamento, ya que éstos no están ligados de manera directa con los presupuestos, como sí lo hacen los programas, pero es importante no perder de vista, el fin que persiguen ambos instrumentos.

En el caso de México, los planes nacionales han existido de manera ininterrumpida, por lo que se facilita su revisión para valorar su aplicabilidad, así como para identificar qué mecanismos se requieren para mejorar su desarrollo. La valoración que se hace de percepción, corresponde a dos aspectos principales, el primero corresponde a los contenidos de Ley de Planeación y a los Planes Nacionales de Desarrollo, y el segundo sobre consideraciones generales sobre resultados de gobierno a nivel de contenido.

Posteriormente en el capítulo IV, se podrá contrastar los resultados del índice de Estado de Derecho y las metas de los indicadores alcanzados del último Plan Nacional de Desarrollo de México a nivel empírico, que se complementará con otro estudio a nivel econométrico.

III. 5.1. Percepción del instrumento de Planificación en España

Para iniciar el análisis, es necesario considerar como punto de partida que la planificación establecida en la Constitución española de 1978 se apegó a la tradición francesa de 1946, en su carácter indicativo, desarrollada por Jean Monnet con su primer Plan de Modernización en Francia.⁶⁹⁴ Lo más destacado de la planificación francesa es el modelo de las Comisiones que se integraron con miembros de la economía mixta, principalmente del sector empresarial.⁶⁹⁵

Se consideró importante que la planificación se desarrollara de manera participativa y democrática, para reducir la incertidumbre que pudiera haber existido por los intereses individuales y colectivos que cada miembro que representaba a una parte de la sociedad. Del mismo modo, la participación democrática permitió que se pudiera generar

⁶⁹⁴ MIRA RODRÍGUEZ, J. «La planificación francesa. Introducción y comentario. Estudios y documentos de economía extranjera». *Revista de economía política*. Núm. 32, 1962. p. 146.

⁶⁹⁵ *Ibidem*, p. 150.

mejores soluciones a través de la formación que poseía cada miembro y que compartía dentro del proceso de elaboración de la planificación.⁶⁹⁶

Otro aspecto importante de la planificación francesa correspondió a los instrumentos que se podían utilizar en la planificación, se hace mención de «la información estadística y de las técnicas de planificación», entre ambas, se podía analizar y valorar con sentido técnico, lo que se complementaba con la destreza del político para generar y formular las políticas y planes de desarrollo.⁶⁹⁷

Ahora bien, en la Constitución española, se puede decir que se genera una paradoja, al hacer disponible y explícito el instrumento de que la planificación, el cual puede contribuir al desarrollo, pero por su carácter opcional, se limita su ejecución (desde su diseño, elaboración y/o desarrollo) ya que, hasta nuestros días, no se cuentan con planes nacionales generales e integrales que busquen mejorar las condiciones y calidad de vida de la sociedad.

Por ello, en los comentarios al artículo 131 de la Constitución española identificados por BASSOLS,⁶⁹⁸ se puede observar que la planificación plasmada en la Constitución generó un debate parlamentario importante, interesante y clarificador en cuanto a alcances y limitaciones.

Se puede mencionar primeramente que fue un gran logro incluir la planificación en la Constitución, BASSOLS identificó a la planificación como un «método de toma de decisiones que favorece la coordinación y cooperación entre las instancias públicas y privadas, que permite una mejor gestión de los ámbitos administrativos y sociales».⁶⁹⁹ Por lo tanto, si favorece y mejora las condiciones, debemos preguntarnos ¿por qué hasta nuestros días no se ha implementado?

Si se revisa el debate parlamentario sobre el tema de la planificación, registrado en el diario de sesiones, se puede observar que a la planificación se le consideró como «indispensable» por el diputado

⁶⁹⁶ Ídem.

⁶⁹⁷ *Ibidem*, p. 152.

⁶⁹⁸ BASSOLS COMA, M. *Comentarios a la constitución española de 1978*. Cortes Generales. Tomo X. Artículos 128 a 142. Editoriales de Derecho Reunidas. Edersa. 1998. pp. 142-183.

⁶⁹⁹ *Ibidem*, pp. 152-153.

GÜELL DE SENTMENAT,⁷⁰⁰ e «infinitamente mejor que la improvisación» como bien consideró el diputado LÓPEZ RODÓ,⁷⁰¹ aunado a la participación del diputado GASTÓN SANZ que pretendió que en el texto constitucional se modificara la redacción, donde se hace referencia a que el Estado, mediante ley, «podrá» planificar., proponiendo que se elimine el elemento opcional, y se sustituya por el término relativo a que el Estado, mediante ley «planificará». El diputado justificó que «existen una serie de materias que no pueden dejarse al arbitrio de la palabra [podrá], que no pueden ser potestativas simplemente, de la Administración, sino que son absolutamente necesarias».⁷⁰²

Sin embargo, las propuestas de enmiendas por los tres diputados antes mencionados no fueron aprobadas, pero dejan un antecedente que busca reducir el carácter opcional, en cuanto a vincular al sector público para su elaboración y aplicación, y garantizar que la planificación deba ser utilizada, cómo un medio y no un fin en sí mismo.

En este último aspecto mencionado, es importante resaltar que se dejó de manifiesto, que no se buscaba regresar una planificación centralista como se experimentó principalmente en los países del Este de Europa, así como en otros continentes.⁷⁰³ Por lo tanto, bajo este argumento, no debería existir temor alguno para su implementación, cuando se utilice la planificación indicativa, como un instrumento dentro de un gobierno con régimen democrático.

Es importante señalar que, aunque existan mecanismos alternativos que han suplido a la planificación general, en el debate no se rechazó, ni se hizo mención alguna, de que la planificación general

⁷⁰⁰ Cfr. En la exposición de motivos de enmienda propuesta por el diputado GÜELL DE SENTMENAT, en lo referente para clarificar, que la planificación para el sector privado deba ser indicativa, dejó claro que la planificación es indispensable. Sin embargo, en cuanto a indispensable y opcional, no se debatió en el congreso. CONGRESO DE DIPUTADOS. «Sesión Plenaria. Núm. 39. celebrada el viernes, 14 de julio de 1978». *Diario de Sesiones*. p. 4278.

⁷⁰¹ Cfr. En la exposición de motivos del diputado LÓPEZ RODÓ, mencionó que la planificación o programación pretende alejarse de «tener la vista puesta únicamente en el momento presente, en las dificultades coyunturales y estar constantemente modificando las medidas de actuación del gobierno». *Ibidem*, p. 4279.

⁷⁰² Cfr. El diputado GASTÓN SANZ consideró que debe ajustarse el texto constitucional para ser «más rotundo y en lugar de utilizarse un futuro o un subjuntivo», para que no de margen a diferentes interpretaciones. *Ibidem*, p. 4285.

⁷⁰³ BASSOLS COMA, M. op. cit., pp. 145-149.

debía ser suplida por normas, o por la planificación sectorial, o por los programas de inversión pública, proyectos, y/o presupuestos generales, los cuales deberían estar «subordinados a la planificación» como lo identifica BASSOLS,⁷⁰⁴ así como también sucede en México, en cuanto a que los programas sectoriales, regionales y especiales, y proyectos, entre otros instrumentos, se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo.⁷⁰⁵

En este sentido, es necesario analizar y preguntarse ¿que se requiere para que realmente la planificación pueda desarrollarse, aunque continúe con la característica de ser opcional?, puesto que se aprobó la permanencia de la no modificación del texto constitucional.

Por ello, es importante señalar que su «no desarrollo», depende de manera directa del Poder Ejecutivo, bajo la reserva opcional y de manera secundaria del Poder Legislativo en su carácter no opcional, en cuanto a la instauración del Consejo necesario para coordinar y asesorar la elaboración del Plan, así como de su posterior aprobación.

De 1978 hasta 2018 ha habido alternancia consecutiva en el Gobierno, entre el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, y ninguno de ellos ha implementado la planificación, por lo que podría pensarse que la tendencia será la misma, y que el artículo 131 constitucional no será de aplicación directa, en la búsqueda de planificar la atención a las necesidades, equilibrar, armonizar y estimular el desarrollo a mediano y largo plazo, independientemente que se realice por otra vía, con acciones alternativas que pudieran parecer similares a la planificación general.

Sin embargo, es importante reconocer, que las políticas públicas buscan solucionar problemas generales y coyunturales, al igual que los planes y programas. Sin embargo, la planificación tiene como objetivo, por medio de diagnósticos y pronósticos, generar una diversidad de estrategias que maximicen las acciones y logren anticipar y responder de manera «metódica»⁷⁰⁶ a los problemas para lograr un mejor desarrollo.

⁷⁰⁴ *Ibidem*, p. 144.

⁷⁰⁵ Cfr. Los artículos 22-25 de la Ley de Planeación de 1983 vigente, de manera amplia correspondiente a programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se deberán sujetar a las previsiones contenidas en el Plan. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley de Planeación de 1983...* p. 9.

⁷⁰⁶ Cfr. Se le considera «método» la serie de pasos a seguir para llegar a un fin determinado.

Aunque exista la planificación sectorial en España, la cual «es en gran medida la coordinación de ámbitos competenciales ajenos que inciden en la ordenación general de la economía»⁷⁰⁷ aunado a la información que proviene de cada comunidad autónoma, manifestando sus requerimientos al sector en específico, éstas se recogen en un plan sectorial, pero no existe un plan general que asocie a todos los planes sectoriales de manera integral (holística) en la interrelación de soluciones que faciliten el desarrollo y se elimine la duplicación de acciones que pudieran existir en toda la Administración pública.

RUIZ DE APODACA observa en la evolución que experimentó la planificación sectorial posterior a los años 70s que pasó de ser «centralizada estatal, exhaustiva y vinculante, a la actual observada por las leyes (del Sector Eléctrico 54/1997; 34/1998, de Hidrocarburos; 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas) que tiene una orientación informativa-estratégica para facilitar las inversiones privadas de largo plazo»,⁷⁰⁸ por lo tanto, estas particularidades pueden servir de referente para generar una planificación similar general para mejorar el desarrollo en todos los sectores y a diferente nivel gubernamental.

Una de las limitantes que existen para que todavía sea más difícil desarrollar la planificación general de desarrollo como la que existió durante los años de 1964 a 1975, es la inexistencia del Consejo que asesore y coordine la elaboración de la planificación. Por lo tanto, es imposible iniciar el procedimiento de la planificación general. Lo más cercano al Consejo que se requiere para la planificación, sería utilizar al Consejo Económico y Social del gobierno, por la diversidad actividades y temas que desarrolla.

Sin embargo, dentro de sus funciones del Consejo antes mencionado, no le compete el tema de la planificación, al que la Constitución refiere, aunado a las críticas que existen, de que «en los grandes temas económicos y sociales», las distintas fuerzas políticas puedan y deban participar en la elaboración del plan.⁷⁰⁹ No obstante,

⁷⁰⁷ BASSOLS COMA, M. op. cit., pp. 165-166.

⁷⁰⁸ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. «La Planificación Energética...op. cit., p. 10.

⁷⁰⁹ GARCÍA RUIZ, J. Y GIL, P. «El Consejo Económico y Social del Estado y los Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Núm. 21. (mayo-agosto). pp. 85-200. 1995. p. 100.

bien pudiera adecuarse el Consejo Económico y Social, para dichos fines de manera temporal y opcional para coordinar y asesorar la elaboración de la planificación general y hacer partícipe a la sociedad de manera amplia y democrática.

Además de lo anterior, otro aspecto por tratar es la falta de una «metodología»⁷¹⁰ para la planificación, sea o no opcional, para establecer las bases, por si se requiere implementar, o al menos, debería indicarse los elementos o temas de interés general que deben incluirse dentro de la planificación.⁷¹¹

En los países con régimen democrático, se ha entendido el enfoque de planificación indicativa, que vincula al Estado, pero no al particular, no obstante, ante la falta de los elementos de base antes mencionados para España, se ha minado la posibilidad de intentar diseñar una planificación general, por lo que ha quedado en el olvido bajo el concepto opcional.

El Estado debe dar a conocer el camino a seguir y las acciones estratégicas a nivel general y a nivel sectorial, para que la sociedad con dicha información pueda aprovechar y contribuir de manera directa, indirecta y compartida, acelerando los procesos de crecimiento y desarrollo.

Se entiende que los programas asociados a los presupuestos generales se reconfiguran en las siguientes anualidades para equilibrar el desarrollo, sin embargo, con la planificación sucede lo mismo, pero en el mediano y largo plazo, ya que, se le ha considerado dinámica y,

⁷¹⁰ Cfr. BASSOLS asoció como un sustituto de la planificación la metodológica para la elaboración de los programas de desarrollo regional coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aprobada por el Consejo de Ministros de 25 de marzo de 1985 y patrocinada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). BASSOLS COMA, M. op. cit., p. 162.

⁷¹¹ Si se revisa la metodología para la elaboración de los programas de desarrollo regional, la cual pudiera adecuarse para la planificación general, se deberían de incluir los siguientes cinco elementos: análisis económico-social, objetivos de desarrollo, acciones de desarrollo, recursos financieros y ejecución». En el documento se detallan cómo requisitos para «lograr el principal fin, del objetivo de desarrollo del período de planificación», por lo tanto, se hace referencia a «la planificación implícita» en la metodología de la programación. SUBSECRETARÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA. «Resolución de 25 de marzo de 1985, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por la que se aprueba la metodología para la elaboración de los programas de desarrollo regional». *Boletín Oficial del Estado*. Núm. 114. España. 13 de mayo de 1985. pp. 13665-13666.

por lo tanto, es adaptable y re-configuradora en sus estrategias y líneas de acción, bajo las previsiones y por la visión de largo plazo que incluye todo un período de gobierno o inclusive puede superarlo.

Por último, se puede mencionar que actualmente no existe un sistema planificación en España, como se estableció de manera básica en las Leyes de Plan de Desarrollo Económico y Social de los años 1964 a 1975, especificando los temas de interés nacional para planificar y programar actividades, así como también, la asignación de ministerios responsables, y de agentes partícipes para la elaboración del plan.

III. 5.2. Percepción del instrumento de Planificación en México

Para poder entender la situación que vive la planificación en México, es necesario mencionar a las dos leyes de Planeación de 1930 y de 1983 de manera general, y su contenido como se hizo con el caso de España, ya que la información nos brinda claves importantes para entender los objetivos y las reformas, que fueron necesarias para generar una mayor inclusión social, así como proveer y garantizar derechos y libertades individuales y colectivas.

III. 5.2.1. Contenidos de la Ley de Planeación y Planes Nacionales

Primeramente, con el Presidente Pascual Ortiz Rubio al decretar la Ley de Planeación de 1930, hizo referencia a la planificación en los considerandos, mencionando lo siguiente:

«hace más de medio siglo se inició este movimiento en varias naciones, significándose por la mejor disposición de las grandes ciudades, provocando su embellecimiento, su circulación

más perfecta y la distribución racional de sus actividades dentro del área de su posible ensanche, en un período inmediato»⁷¹²

El movimiento al que se hace referencia, corresponde a los países socialistas que desarrollaron la planificación central, entre ellos Rusia, sin embargo, esta planificación dejó de experimentarse en períodos posteriores después de la segunda guerra mundial, por considerar que la planificación directa no garantizaba los derechos y las libertades sociales.

En el caso de México, la planificación desde el primer momento, como se puede observar en el artículo 1 de la Ley de Planeación de 1930 se le consideró como un instrumento para «coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno»,⁷¹³ y «de la Administración Pública Federal»,⁷¹⁴ situación que la hace indicativa, ya que el destinatario no es la sociedad, sino el gobierno mismo, esta situación ha hecho que la planificación perdure hasta nuestros tiempos, bajo la nueva Ley de Planeación de 1983 vigente, de manera institucional.

Ahora bien, para evaluar la conveniencia de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo de México actual, debemos remitirnos a la Ley General de Planeación de 1983, que en su artículo 3 párrafo segundo, se estableció el siguiente argumento:

«Mediante la planeación, se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados».⁷¹⁵

No obstante, bajo las consideraciones y las recomendaciones de la sociedad, así como, por la experiencia adquirida de cinco gobiernos

⁷¹² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley sobre Planeación General de la República de 1930...*, op. cit., p. 6.

⁷¹³ Cfr. Art. 1. Ley de Planeación de 1930. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley sobre Planeación General de la República de 1930...*, op. cit., p. 4.

⁷¹⁴ Cfr. Art. 1. Ley de Planeación de 1983. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley de Planeación de 1983...*, op. cit., p. 8.

⁷¹⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley de Planeación de 1983...*, op. cit. p. 9.

federales en la elaboración de sus Planes Nacionales de Desarrollo, diseñados en sus respectivos períodos gubernamentales desde 1983 hasta la última reforma del día 27 de enero de 2012, al mismo párrafo se le agregó, lo relativo a incorporar «criterios de factibilidad cultural», párrafo que hasta la fecha de diciembre de 2018 quedó establecido de la siguiente forma:

«Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados».⁷¹⁶

La incorporación de dicho enunciado contribuye a poner un mayor énfasis en la parte cultural en el proceso de la formulación del Plan, la cual es importante, sin embargo, al delimitar que sean solo estudios de factibilidad cultural deja fuera a otro tipo de estudios de factibilidad, que bien pueden ser tanto una restricción o un mecanismo positivo para garantizar la sostenibilidad en algunos otros temas de interés y de política pública.

Treinta y cinco años han pasado para que, a la Ley de Planeación de 1983 vigente, se le agregara el artículo 21 ter, y el artículo 26 bis, para indicar cuales son los seis elementos necesarios y esenciales que deberán contener los Planes Nacionales de Desarrollo, así como los programas que se derivan del Plan, como a continuación se presentan:

Artículo 21 Ter. - El Plan deberá contener por lo menos lo siguiente:

- I. Un diagnóstico general sobre la situación actual de los temas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo nacional, así como la perspectiva de largo plazo respecto de dichos temas;

⁷¹⁶ Cfr. Párrafo segundo del artículo 3 reformado y publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 27 de enero de 2012. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley de Planeación de 1983...*, op. cit. p. 3.

- II. Los ejes generales que agrupen los temas prioritarios referidos en la fracción anterior, cuya atención impulsen el desarrollo nacional;
- III. Los objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que se pretenda alcanzar para atender los temas prioritarios identificados en el diagnóstico;
- IV. Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos señalados en el Plan;
- V. Los indicadores de desempeño y sus metas que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos en el Plan, y
- VI. Los demás elementos que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables.⁷¹⁷

Artículo 26 Bis. - Los programas derivados del Plan deberán contener al menos, los siguientes elementos:

- I. Un diagnóstico general sobre la problemática a atender por el programa, así como la perspectiva de largo plazo en congruencia con el Plan;
- II. Los objetivos específicos del programa alineados a las estrategias del Plan;
- III. Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos del programa;
- IV. Las líneas de acción que apoyen la implementación de las estrategias planteadas en cada programa indicando la dependencia o entidad responsable de su ejecución;
- V. Los indicadores estratégicos que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos del programa, y
- VI. Los demás que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables.⁷¹⁸

En lo relativo a los «**ejes generales**» sobre temas prioritarios, éstos pueden llegar a ser identificados como *objetivos* en las políticas dentro

⁷¹⁷ Cfr. Artículo 21 ter adicionado a la Ley de Planeación 1983 del 16 de febrero de 2018. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley de Planeación de 1983...*, op. cit., 9.

⁷¹⁸ Cfr. Artículo 26 bis adicionado a la Ley de Planeación 1983 del 16 de febrero de 2018. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley de Planeación de 1983...*, op. cit., p. 10.

de los Planes que se realizaron desde la primera Ley de Planeación de 1930 hasta la fecha de 2018.

Sin embargo, al incorporar los «**diagnósticos**» y referirlos a los «temas prioritarios», se refleja la oportunidad de generar un mayor número de análisis, diagnósticos y pronósticos, que permiten diseñar mejores estrategias para la gestión pública con el uso de planes, y además de sustentar acciones generales y específicas, reduciendo así el margen de discrecionalidad de la gestión en las políticas públicas.

Además de lo anterior, si se revisa algunos otros artículos de la Ley de Planeación de 1930 y de 1983, se puede percibir que el objetivo de la Ley de Planeación y del Plan mismo, están centrados en establecer una integración de la planificación nacional con la planificación sectorial, y entre la planificación gubernamental nacional con las entidades de la república mexicana y los municipios, con el objetivo de «coordinar y regular el desarrollo ordenado y armónico»,⁷¹⁹ así como para «lograr el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país».⁷²⁰

La Ley de Planeación de 1930, en lo relativo al *diagnóstico*, los artículos 3, 14, 15 y 17, contemplaron la necesidad de generar «estudios» para sustentar las acciones gubernamentales que se integraron en el Plan.

Por ejemplo, en el artículo 3, se consideró obligatorio estudiar las zonas geográficas de todo el territorio nacional por la Comisión del Programa, cuya competencia era del Gobierno Federal.⁷²¹ Los estudios que se referían correspondían a la «división del territorio, planificación y zonificación urbana y regional, del sistema hidrográfico, vías de comunicación y transporte, puertos fluviales y marítimos, ubicación de

⁷¹⁹ Cfr. Artículo 2 de la Ley de Planeación de 1930. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley sobre Planeación General de la República de 1930...*, op. cit., p. 4.

⁷²⁰ Cfr. Artículo 2 de la Ley de Planeación de 1983. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley de Planeación de 1983...*, op. cit., p. 2.

⁷²¹ Ley de Planeación de 1930. p. 4. y Cfr. Artículo 9 «La Comisión del Programa es la encargada de llevar a cabo los estudios, planos y programas enumerados de la presente ley», así como también, artículo 10 de la misma Comisión «Estudiar y determinar los caracteres generales de la casa habitación mexicana, especialmente la de la clase trabajadora, industrial y campesina del país». PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley sobre Planeación General de la República de 1930...*, op. cit., p. 8.

aeródromos, aprovechamiento de agua y tierras, obras de drenaje y saneamiento, reforestación, y la ubicación de edificios federales». ⁷²²

En el artículo 4 y 5, se consideró la participación de la sociedad como un medio de obtención de conocimiento útil y de experiencia, para el apoyo de los objetivos que persiguió el Gobierno Federal, a través de la Comisión del Programa. ⁷²³ Este ejercicio de participación social también se encuentra en la Ley de Planeación de 1983 en su artículo 20. ⁷²⁴

En el artículo 14 en lo referente a la expropiación, se mencionó que «se podría realizar, de acuerdo con los estudios de la Comisión del Programa». ⁷²⁵

En el artículo 15, se consideró que los proyectos formulados por las Secretarías, Departamentos y demás dependencias de Gobierno Federal que se relacionaran tanto con los estudios parciales», requerían ser aprobados. ⁷²⁶ Es importante señalar que en este último artículo mencionado, se abrió la posibilidad de que en la planificación a nivel sectorial se desarrollara igualmente a través de estudios, los cuales deberían ser aprobados con el objetivo de garantizar un verdadero cambio y un desarrollo.

Es necesario clarificar que, en la nueva ley de 1983, la obligatoriedad de realizar estudios desaparece, sin embargo, podrá entenderse de manera implícita que la formulación de los planes nacionales y sectoriales traen consigo estudios y/o diagnósticos que han permitido sustentar las estrategias y líneas de acción.

⁷²² Cfr. Para mayor detalle consultar las fracciones del I al X del artículo 3 de la Ley de Planeación de 1930. *Ibidem*, p. 7.

⁷²³ Cfr. Exposición de motivos de la Ley de Planeación de 1930. *Ibidem*, p. 5.

⁷²⁴ Cfr. Artículo 20. Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, «las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión». PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley de Planeación de 1983...*, op. cit., p. 7.

⁷²⁵ Cfr. Artículo 14, de la Ley de Planeación de 1983. *Ibidem*, p. 10.

⁷²⁶ Cfr. Los estudios parciales deberán aprobarse por la Comisión del Programa, Artículo 15, de la Ley de Planeación de 1983. *Ídem*.

No obstante, con el objetivo de recuperar los estudios en la planificación nacional, el artículo 21 ter los incorporó nuevamente, y en los programas derivados del plan lo hace en el artículo 26 bis. Esta acción retoma la necesidad de su elaboración, así como también de la incorporación de indicadores que permitan medir el desarrollo de las líneas de acciones planificadas.

En cuanto a **indicadores**, la Ley de Planeación hace una diferencia a los indicadores de desempeño y los indicadores estratégicos, ambos contribuyen a dar seguimiento del logro de los objetivos. Los indicadores se ligan con las *evaluaciones de desempeño*, que generalmente realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Con los indicadores de desempeño se hace una valoración de los programas sociales, se muestra el «avance y el cumplimiento de los objetivos y metas programadas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión».⁷²⁷ Los indicadores de estrategia «permiten verificar la cobertura y/o el cambio producido en la población o área de enfoque que puede atribuirse a la ejecución del programa».⁷²⁸ Por lo tanto, con los indicadores se busca evaluar y contrastar los resultados de manera amplia, y detallada para valorar la eficacia de la gestión pública, así como para reencaminar acciones si se requiere.

Además de lo anterior, en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene «la atribución de promover la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto

⁷²⁷ Cfr. El CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), considera dentro de la Evaluación Específica de Desempeño, los siguientes temas de: Resultados, Productos, Presupuesto, Cobertura y Seguimiento de aspectos susceptibles de mejora. CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. *Evaluación Específica de Desempeño*. [en línea] CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx [última consulta 14 agosto 2018]

⁷²⁸ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*. [en línea] Sistema de Evaluación del Desempeño. 2016. p. 18. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154446/Guia_Indicadores.pdf [última consulta 15 agosto 2018]

de los programas»,⁷²⁹ se precisa que la planificación buscará, por una parte, asegurar los beneficios esperados, y por otra, supervisar las líneas de acciones que podrán ser evaluadas.

Ahora bien, al revisar la opinión pública de algunos medios de prensa, así como de algunas investigaciones sobre el análisis de la política bajo el instrumento del Plan Nacional de Desarrollo, se pudo constatar que los planes, han contribuido de manera general, pero no han logrado sus objetivos esperados en su totalidad, debido a que presentaron deficiencias en cuanto a su diseño y objetivos proyectados.

Revisando algunas observaciones, en cuanto a diseño y contenido. Los problemas versan sobre **Objetivos, Diagnósticos, Estrategias, Líneas de acción, e Indicadores.**

En relación con los **objetivos**, se vuelve prioritario que, el diseño sea lo realmente viable para potenciar su correcto desarrollo y aprovechamiento. Es necesario que además de los objetivos generales que se persiguen, se generen nuevos objetivos que sean «específicos, precisos, coherentes»⁷³⁰ entre las políticas nacionales, estatales y municipales con el desarrollo, así como también, se requiere que se genere una «homogenización de métodos, conceptos, enfoques y procedimientos»⁷³¹ para ser aplicables en toda la Administración pública.

Afortunadamente en el caso de México, el concepto de Planificación quedó asentado en la Ley de 1930 en su artículo 2, y en la Ley 1982 en el artículo 3, y se categorizó y se reservó el término como «Plan» en el artículo 21, para su distinción entre Plan y Programas. Este matiz diferenciador, hace que cada instrumento administrativo tenga mayores posibilidades de intervención en toda la Administración pública federal.

⁷²⁹ Cfr. El Artículo 14 fracción VIII. Considera dentro del diagnóstico a grupos específicos de población, distinguiendo por origen étnico, género, edad, condición de discapacidad, tipo de localidad, entre otros. Fracción última adicionada en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 16 febrero de 2018. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley de Planeación de 1983...*, op. cit., p. 5.

⁷³⁰ UNDA GUTIÉRREZ, M Y ROMÁN MORALES, L. *Del dicho al hecho y un resultado maltrecho: Planes, Políticas y resultados de dos décadas de liberalización económica.* Informe Final Casa México. 1997-2001. 2001. p.3.

⁷³¹ CHAPOY BONIFAZ, D. *Planeación, programación y presupuestación.* Universidad Nacional Autónoma de México. 2003. p. 10.

Además de lo anterior, se espera que los objetivos del Plan deban ser considerados como «un principio rector»⁷³² al que debe remitirse en todo momento durante el período gubernamental, y no solo por cumplir con la normatividad sobre la elaboración y aprobación del Plan en tiempo y forma. Por lo tanto, si el Plan Nacional de Desarrollo, en cuanto a diseño y contenido es adecuado, se esperaría que deba ser considerado de manera significativa y aplicable «para la focalización de las acciones hacia una misma meta»⁷³³ junto con los planes sectoriales y programas que se derivan de él.

CONEVAL considera que, con el Plan se busca esclarecer el rumbo al que debe seguir la administración en turno y, por lo tanto, evaluar el grado de su cumplimiento y desempeño por medio de indicadores,⁷³⁴ los cuales deben ser definidos por los mismos objetivos específicos.

Respecto a la orientación a futuro, como pudo observarse en los Planes Nacionales de Desarrollo, en los dos últimos planes, se presentaron visiones a largo plazo de veinte años, sin embargo, bajo los comentarios que se hacen sobre el plan, para realmente encontrar su utilidad, se exhorta que, tanto los objetivos generales como los específicos «se proyecten a largo plazo»,⁷³⁵ y se alineen con los objetivos de leyes nacionales (constitución), con los Planes de las Dependencias gubernamentales, y entre las Entidades estatales y

⁷³² TAPIA, J. *El diseño del Plan Nacional de Desarrollo 2012- 2018*. [en línea] Animal Político. 6 de septiembre 2012. p. 4. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2012/09/06/el-diseno-del-plan-nacional-de-desarrollo-2012-2018/> [última consulta 17 septiembre 2018]

⁷³³ CONEVAL. *Avances de las Prioridades Nacionales del ámbito social al quinto año de la Administración*. Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los planes derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. CONEVAL. 2015 p. 34

⁷³⁴ *Ibidem*, p. 35.

⁷³⁵ EDITORES DE ALCALDES DE MÉXICO. *De las promesas a la realidad*. [en línea] Alcaldes de México. 1 julio 2015. p. 7. Disponible en <https://www.alcaldesdemexico.com/expediente-abierto/27588/> [última consulta 15 septiembre 2018]

municipales»⁷³⁶ para lograr una mayor integración y desarrollo nacional previendo desigualdades entre regiones.

Ahora bien, sobre los comentarios hacia los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, se mencionó que se requiere de diversos elementos para ser eficientes y efectivos, entre ellos se encontró lo siguiente:

Generar la *vinculación entre los objetivos del Plan con los Programas Operativos Anuales (POAs)*.⁷³⁷ En los POAs se delimitan las acciones en tiempo y espacio, y las acciones se vinculan con los presupuestos anuales, y en su caso, con los presupuestos estimados de todo el período de gobierno, cuándo son de largo plazo.

Se recomienda hacer que los *intereses y acciones de los sectores gubernamental, social y privado se relacionen con los objetivos nacionales*,⁷³⁸ aunado a su estrecha participación en la elaboración de los planes Nacional, Estatales y Municipales, para que, en conjunto, como agentes de cambio, copartícipes y corresponsables se facilite el crecimiento y desarrollo económico y social.

Explicitar en los *objetivos generales*, mejorar la capacidad institucional para hacer más eficientes y efectivos los servicios que desarrolla la Administración pública *en relación con actividades operativas*, como son: brindar derechos y servicios, y demandar obligaciones con los administrados, estas últimas acciones, no se ubican en el Plan Nacional de Desarrollo, pero deberán considerarse indirectamente.

Establecer *objetivos que faciliten la fase de diseño de programas y acciones* para que, en la actualización del Plan, como un segundo período se integren y se facilite el desarrollo de manera integral.

Especificar *«estrategias congruentes con aplicación de instrumentos»*⁷³⁹ y *establecer los medios*⁷⁴⁰ (materiales, financieros y

⁷³⁶ HERRERA, M. *Plan Nacional de Desarrollo*. [en línea] Forbes. 24 mayo 2013. pp. 3-4. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/plan-nacional-de-desarrollo/> [última consulta 15 septiembre 2018]

⁷³⁷ CHAPOY BONIFAZ, D. op. cit., p. 3.

⁷³⁸ *Ibidem*, p. 10.

⁷³⁹ UNDA GUTIÉRREZ, M. Y ROMÁN MORALES, L. op. cit., p. 2

⁷⁴⁰ ALDECOA DAMAS, C. ET AL. *Análisis comparativo de la planeación económica en México (1976-2006)*. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. 2017. p. 130.

humanos), para que el desarrollo de los objetivos tenga un mayor impacto.

Tener presente que en el Plan Nacional de Desarrollo deban existir *objetivos diseñados con un enfoque dinámico*,⁷⁴¹ y que éstos puedan ser evaluados de manera permanente. De este modo podría rediseñarse si fuera necesario para potenciar aún más el fin que persiguen.

Por último, eliminar la visión totalitaria de que, *si no se cumplieron algunos de los objetivos del Plan*, el Plan pierde utilidad, ya que, por una parte, no todas las acciones gubernamentales se encuentran en el plan, ni todas las acciones del plan logran realizarse, o tan solo en alguna proporción, es importante considerar en los planes, el contar con variables que prevean el contexto amplio y diverso, así como la información de las condiciones sociales, económicas, políticas-institucionales, entre otras, que no favorecen su desarrollo para poder ser abordadas bajo otra dimensión, y no sean una limitante importante para el desarrollo de las políticas.

En cuanto a al *diagnóstico*, sobresale la crítica de que éstos se presentan «parciales y sesgados», por lo tanto, al no observarse una gran cantidad de elementos (variables) que pueden ser relevantes, ya sea porque se carece de información confiable, o de técnicas (métodos de análisis) para obtener resultados confiables, o en su caso, por las deficiencias que experimenta el evaluador, esto dificulta que los objetivos que se persiguen realmente tengan los resultados esperados.⁷⁴²

Por ello, se manifiesta la necesidad de que los diagnósticos deban ser profundos, más que extensos, y se busca que se logre identificar las «condicionantes y restricciones»,⁷⁴³ y no solo mostrar el contexto del problema de manera general o específica, sin especificar, la reticencia al cambio, ya que este último elemento, puede ser la clave para fortalecer la planificación y por ende la gestión gubernamental.

⁷⁴¹ LEAL, R. *Importancia de un Plan de Desarrollo Nacional para México*. [en línea] Gestipolis. 4 julio 2012. p. 5. Disponible en <https://www.gestipolis.com/importancia-plan-desarrollo-nacional-para-mexico/> [última consulta 16 septiembre 2018]

⁷⁴² CÁMARA DE DIPUTADOS. *Comentarios en materia económica al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2001. p. 4

⁷⁴³ BUENDÍA GARCÍA, R. *Avance y resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. El enfoque México Próspero*. Cámara de Diputados. 2016. p. 53.

En el tema de las *estrategias*, sobresalen cuatro aspectos que deben tomar en consideración. El primer aspecto se refiere a que en el Plan Nacional de Desarrollo deba existir «estrategias a nivel nacional, regional y sectorial»⁷⁴⁴ para que se pueda lograr los objetivos generales y específicos del plan, y no solo de manera marginal asociado a un gasto presupuestal elevado, y que dé origen o continuidad a los problemas económicos y sociales asociados al desarrollo.

El segundo aspecto es, diferenciar entre el tipo de *acción de carácter estratégico*, que en la mayoría existen en los planes, con las *estrategias para ejecutar acciones estratégicas*. La Ley de Planeación en su artículo 21ter y 26 bis como ya se ha mencionado, en relación con el Plan y los Programas derivados del Plan, se menciona que ambos instrumentos deben contener «estrategias» enfocadas en esta segunda diferenciación, para qué así sean estas, las que intervengan como instrumentos para lograr de manera eficiente y efectiva el desarrollo, por lo tanto, es relevante asumir este matiz.

Un tercer aspecto que debe recogerse a partir del diagnóstico es que, se deben elaborar «estrategias razonables»⁷⁴⁵ de ámbito nacional, regional, sectorial. Y, además de esto, realizarse un «análisis reflexivo»⁷⁴⁶ que permita la correcta selección de la información, y en este sentido, puedan llevarse a cabo las soluciones que potencien el desarrollo.

Por último, un cuarto aspecto que debería corregirse con los indicadores, (mismos que son incorporados en el último Plan Nacional de Desarrollo de 2013-2018), es que existen estrategias enunciativas, que se presentan como «buenos planteamientos e intenciones»,⁷⁴⁷ pero no son aplicadas, por lo tanto, podría precisarse que, a través de la evaluación de los indicadores, que ahora es tema obligado, ciertas estrategias puedan realmente desarrollarse en alguna proporción.

Por último, en cuanto a las *líneas de acción*, se observó aspectos que requieren de una mayor consideración. El primer aspecto positivo es que existe una gran cantidad de acciones directas e indirectas que

⁷⁴⁴ LEAL, R. op. cit., p. 10.

⁷⁴⁵ BUENDÍA GARCÍA, R. op. cit., p. 53.

⁷⁴⁶ CÁMARA DE DIPUTADOS. *Comentarios en...*, op. cit., p. 9.

⁷⁴⁷ GÓMEZ COLLADO, M. «Análisis de las políticas gubernamentales en México sobre Paz y Educación 2013-2018». *Revista de Humanidades*. Núm. 24. enero-abril 2015. p. 5.

contribuyen a las transformaciones y propósitos del desarrollo,⁷⁴⁸ sin embargo, en el aspecto negativo se puede mencionar que, al evaluar el desarrollo de las acciones, los resultados pueden variar en función de su aportación. En este sentido, es necesario se prioricen aquellas acciones que actúen de manera directa y prioritaria.

Un segundo aspecto interesante por resaltar, es la necesidad de un *sistema de planificación*,⁷⁴⁹ afortunadamente desde la Ley de Planeación de 1983 se institucionalizó al Sistema Nacional de Planeación Democrática de México.⁷⁵⁰ Pero además de ello, sumándose al proceso de planificación se cuenta con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que bajo las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26 fracción B y C respectivo, considera que con el primero, se generará la información estadística «cuyos datos serán de carácter obligatorio para su revisión» por toda la Administración pública, y en cuanto al Consejo, la responsabilidad se le designó para «la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como para emitir recomendaciones».⁷⁵¹

⁷⁴⁸ CHAPOY BONIFAZ, D. op. cit., p. 3.

⁷⁴⁹ Ídem.

⁷⁵⁰ Cfr. Capítulo II. Art. 12 y 13 del Sistema Nacional de Planeación Democrática de la Ley de Planeación de 1983. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley de Planeación de 1983...*, op. cit., p. 4.

⁷⁵¹ Cfr. art. 26, fracc. B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley; y, art. 26, fracc. C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones. Párrafo reformado publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 29 de enero de 2016. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 texto vigente, con última reforma publicada Diario Oficial de la Federación el día 14 de marzo de 2019.

Sin embargo, la tarea debe completarse, ya que la misma Ley de Planeación de 1983, no obliga a que el Plan Nacional de Desarrollo y en su caso los Planes Estatales o Municipales de Desarrollo, se vinculen y actúen de manera «dinámica» y directa en el tiempo con la información disponible (a través de estas instituciones u otras), con la medición de los indicadores y de las evaluaciones, como un insumo y guías⁷⁵² para la reformulación de las estrategias y acciones de manera permanente, ya sea en períodos semestrales o anuales, que permitan afrontar los cambios coyunturales.

Al Poder ejecutivo le corresponde la elaboración del Plan y es quien decide qué información considera que puede ser relevante de las más de 130 variables que existen en los Censos de Población y Vivienda, (si se mencionara como un ejemplo), y del mismo modo, de la basta información que genera el CONEVAL para generar las líneas de acción específicas en cuanto a cantidad de población, viviendas, regiones, y problemas sociales, que deberá desarrollar durante su período de gobierno.

Por último, un tercer aspecto se refiere a la *vinculación de las acciones*⁷⁵³ nacionales con las acciones estatales y municipales, así como *con los programas y proyectos de inversión pública*⁷⁵⁴ con el objetivo de trabajar de manera conjunta entre los tres niveles de gobierno, sin duplicar o triplicar acciones. Esta situación es común en la Administración pública, gastos excesivos de los recursos (materiales, humanos y financieros) que en muchos casos no han estado plenamente justificados.

III. 5.2.2. Consideraciones generales sobre resultados de gobierno

Aunado a lo anterior, y bajo la visión del análisis de la política pública con los Planes Nacionales de Desarrollo, de manera breve se mencionan algunas consideraciones, que corresponden a los resultados de gobiernos sobre temas sociales y económicos durante el período de 1980 a 2019. Con estas líneas se busca contrastar los objetivos de los

⁷⁵² CONEVAL. *Diagnóstico...*, op. cit., p. 34.

⁷⁵³ HERRERA, M. op. cit., pp. 3-4.

⁷⁵⁴ ALDECOA DAMAS, C. ET AL. op. cit., p. 30.

planes, sobre la mejora de las condiciones y calidad de vida de los mexicanos.

Se logró identificar resultados positivos y negativos, que nos ayudan a valorar al instrumento de la planificación. Por otro lado, la información nos ayuda a considerar la necesidad de reformas y de aplicar mayores esfuerzos para una verdadera rectoría del Estado que permita generar un crecimiento equilibrado y un desarrollo sostenido.

En los aspectos positivos en términos generales, se pudo identificar que ha habido una mejoría de la «calidad de la vivienda, acceso a agua entubada, drenaje y electricidad»,⁷⁵⁵ sin embargo, aún persiste una gran cantidad de viviendas en regiones y lugares apartados, lo que dificulta la dotación del servicio público.

Si se revisa el último Censo de población y vivienda con fecha de 2010,⁷⁵⁶ y la Encuesta Inter-censal de 2015,⁷⁵⁷ de los 28,138,556 viviendas particulares habitadas, 1,913,765 viviendas presentaron rezagos importantes. De ellas, 1,731,414 viviendas cuentan con pisos de tierra,⁷⁵⁸ 3,799,148 no cuentan con servicio de agua dentro de la vivienda, 513,482 no tienen electricidad, y 2,523,821 no tienen drenaje.

Esta situación representa una mala calidad de vida dentro de la vivienda, lo que repercute principalmente en problemas de salud. En este aspecto en particular, en el último Censo de Población y Vivienda del año 2010 se contabilizó 38,020,372 personas, que corresponden a un 33.8% de la población total del país que no contaron con servicio de salud, por lo tanto, la población presenta un gran volumen de vulnerabilidad social.

Aunque se han generado una diversidad de acciones a través programas gubernamentales que han dado resultados positivos, aún existen desajustes a nivel microeconómico, para poder mejorar y

⁷⁵⁵ UNDA GUTIÉRREZ, M. Y ROMÁN MORALES, L. op. cit., pp. 14-18.

⁷⁵⁶ Cfr. Los Censos de Población y Vivienda se aplican en México cada diez años, el último Censo de Población y Vivienda se realizó el año 2010.

⁷⁵⁷ INEGI. *Encuesta Inter-censal 2015*. Para 2015, la información está referida al 15 de marzo. Viviendas particulares habitadas por Entidad federativa y Período.

⁷⁵⁸ Cfr. La última información referente a vivienda corresponde a la INEGI. Encuesta Inter-Censal 2015, en la que muestra un total de viviendas particulares habitadas de 31,949,709, lo que significa un incremento de 13.54%, si no se implementan acciones urgentes, un mayor número de personas vivirá con una calidad de vida marginal.

potenciar las capacidades endógenas de algunos territorios que se ubican en la periferia.

En los presupuestos federales asignados a programas de combate a la pobreza rural y urbana se han incrementado. Sin embargo, las estadísticas de CONEVAL estiman que existen 53.4 millones de personas (43.6% del total de la población) en situación de pobreza, 9.4% de millones de personas (7.6%) en extrema pobreza.⁷⁵⁹ Por ello, es necesario reforzar los mecanismos e instrumentos para qué de manera estratégica, se logre reducir la pobreza y la mala distribución del ingreso de manera urgente.

Dentro de la población que se encuentra en pobreza, existen 21.3 millones de personas que cuentan con rezago educativo, 19.1 millones con falta de acceso a los servicios de salud, 68.4 millones con falta de acceso a seguridad social, 14.8 millones con carencias por la calidad y espacios de la vivienda, 23.7 millones por carencias de acceso a los servicios básicos en la vivienda, y por último 24.6 millones por carencia de acceso a alimentación.⁷⁶⁰ Por ello, es indispensable que a través de estas cifras se logre generar objetivos específicos, medibles y alcanzables vinculado con la cantidad de personas que experimentan los problemas de manera objetiva, para contrarrestar el rápido crecimiento de dichas condiciones.

Otro tema importante es la «inversión extranjera»,⁷⁶¹ la cual se incrementó históricamente, sin embargo, la crítica que se identificó corresponde al tema de la «dependencia», la cual debe ser temporal no definitiva, debido a que se busca desarrollar la capacidad interna de la economía nacional, mientras es apoyada con recursos externos.

Sin embargo, la falta de interés por la innovación y evitar la curva marginal de aprendizaje, hace que se dependa aún más del exterior, por lo tanto, no trae beneficios a largo plazo. Por ello, tanto la inversión nacional como extranjera contribuyen a la generación de empleos, a la productividad y a la generación de conocimiento tecnológico, pero es necesario posicionar y/o reposicionar algunas actividades para

⁷⁵⁹ Cfr. Datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con fecha al año 2016.

⁷⁶⁰ CONEVAL. *Medición de la Pobreza*, Cuadro 1. [en línea] CONEVAL. Año 2016. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza_2008-2016/Cuadro_1_2008-2016.JPG [última consulta 20 septiembre 2018]

⁷⁶¹ UNDA GUTIÉRREZ, M. Y ROMÁN MORALES, L. op. cit., p. 25

equilibrar el desarrollo a través de la promoción y el fomento de inversiones y otros mecanismos económicos.

Además de ello, es indispensable poner un mayor énfasis en el tipo de inversión extranjera que se requiere incorporar, así como también en fortalecer los derechos laborales para que las condiciones de los trabajadores sean propicias para generar una mejor calidad de vida y seguridad laboral. Dentro de las consideraciones que sobresalen, se relacionan con los aspectos laborales de que «aunque se ha logrado un mayor volumen de empresas, éstas no generan empleos de calidad, y aunque se ha disminuido el desempleo, las condiciones de trabajo no parecen ser mejores».⁷⁶²

Uno de los factores determinantes cuestionados para el desarrollo es la educación, se han dado avances importantes, se ha reducido el analfabetismo, según el Censo de 2010 un 6.4% persiste con dicho rezago.⁷⁶³ Mayores años de formación educativa se concentran en las grandes ciudades, con una media de 10 años de estudios a 7 años en otras ciudades al sur del país, sin embargo, la situación se agrava en zonas periféricas y lugares apartados de las grandes urbes.

Por otro lado, como consideraciones negativas encontradas, se percibió incrementos de la «inflación, deuda externa, altas tasas de desempleo y subempleo»,⁷⁶⁴ estas variables sin duda continúan incrementando a diferentes ritmos. Si se revisa por ejemplo el índice de precios al consumidor (IPC)⁷⁶⁵ del período de 1980 a 2018, se percibe que de 1980 a 1990 el IPC varió de 0.1 a 8.6% promedio anual; de 1991 al año 2000 incrementó a 46.5%; de 2001 a 2010 a 73.4%; y para diciembre de 2018 incrementó hasta un 100,3%.⁷⁶⁶ El período que

⁷⁶² Ídem.

⁷⁶³ Cfr. Variable utilizada: De cada 100 personas de 15 años y más, sabe leer y escribir un recado.

⁷⁶⁴ ALDECOA DAMAS, C. ET AL. op. cit., p. 131.

⁷⁶⁵ Cfr. INEGI define al IPC como el indicador económico que mide, a lo largo del tiempo, la variación promedio de los precios de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo de los hogares del país. El incremento sostenido de precios de bienes y servicios corresponde a la inflación.

⁷⁶⁶ Cfr. Cifras originales del *Índice de Precios al Consumidor mensual*. Estimaciones propias con datos de INEGI. [en línea] datos originales de INEGI. *Índice Nacional de Precios al Consumidor*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/default.html#Tabulados> [última consulta 20 octubre 2018]

mayor incrementó, fue de 1995 a 1999 con ritmos de crecimiento de 5 a 6% anual.

Si se observan los cambios en tres etapas, visto por las críticas de la información encontrada sobre los planes, la primera etapa abarca del año de 1982 a el año 2000 dentro del régimen de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en los resultados se encontró que se han dado «disminuciones en presupuestos en educación y salud y alimentación»,⁷⁶⁷ y «no se concretó el combate a la corrupción»⁷⁶⁸ durante el período de Miguel de la Madrid (1982-1988).

Años posteriores, se presentaron otras disminuciones de gasto, en sectores de «pesca, forestal, minero-metalúrgico, energía, minas e industrias paraestatales, se redujo el salario mínimo (poder adquisitivo)». En la parte del medio ambiental, «los recursos naturales susceptibles a explotarse se redujeron y se incrementó la contaminación del agua, aire y suelo»,⁷⁶⁹ y para un año antes de terminar el período de gobierno, se presentó una «recesión en el año 1993»⁷⁷⁰ todo ello durante el período de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Otras disminuciones importantes correspondieron a la «productividad por trabajador, infraestructura para ciencia y tecnología, precios de productos como el maíz y frijol», siendo estos productos básicos los que mayormente se consumen en México. Por otro lado, se redujo los «apoyos y créditos al campo»,⁷⁷¹ se incrementó la pobreza extrema,⁷⁷² y no quedó garantizado el tema del «Estado de Derecho»⁷⁷³ incluido en el Plan Nacional de Desarrollo en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000).

⁷⁶⁷ UNDA GUTIÉRREZ, M Y ROMÁN MORALES, L. op. cit., pp. 14-18.

⁷⁶⁸ FLORES LINALOE, R. *Plan Nacional de Desarrollo de Peña Nieto sólo cumplió una meta de 31*. [en línea] Economiahoy, 26 diciembre 2017. p. 3 Disponible en <https://ecodiario.economista.es/nacional-eAm-mx/noticias/8833451/12/17/Plan-Nacional-de-Desarrollo-de-Pena-Nieto-solo-cumplio-una-meta-de-31-.html> [última consulta 20 octubre 2018]

⁷⁶⁹ UNDA GUTIÉRREZ, M. Y ROMÁN MORALES, L. op. cit., pp. 19-22.

⁷⁷⁰ ACOSTA CÓRDOVA, C. *Un fracaso, el «México Próspero» que Peña ofreció en el Plan Nacional de Desarrollo*. [en línea] Proceso. 1 septiembre 2017. p. 5. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/501482/fracaso-mexico-prospero-pena-ofrecio-en-plan-nacional-desarrollo> [última consulta 20 octubre 2018]

⁷⁷¹ UNDA GUTIÉRREZ, M. Y ROMÁN MORALES, L. op. cit., pp. 26-28.

⁷⁷² ALDECOA DAMAS, C. ET AL. op. cit., p. 134

⁷⁷³ FLORES LINALOE, R. op. cit., p. 3.

En el segundo período que corresponde a la transición de gobierno del PRI por el Partido de Acción Nacional (PAN), el «sector agropecuario se abandonó y la industria registró índices más bajos»,⁷⁷⁴ la crisis económica estadounidense afectó a la economía mexicana, aunado a la situación de inseguridad por el «derrumbe de las torres gemelas de Nueva York y el desplome en las bolsas de valores de las empresas tecnológicas»,⁷⁷⁵ y finalmente, no se logró hacer de «la educación la palanca principal del desarrollo»⁷⁷⁶ durante el período de Vicente Fox (2000-2006).

En el segundo período del mismo régimen de gobierno del PAN, se «reflejó precarias oportunidades de empleo formal y se agravó la informalidad, generando así carencias en seguridad social y en servicios de salud».⁷⁷⁷ A pesar de que se implantó el «Sistema de Evaluación del Desempeño y la Matriz de Indicadores para Resultados»⁷⁷⁸ la crítica que se encontró, corresponde a que aún no existe una cultura de la evaluación consolidada en la Administración pública en México, a diferencia de la planificación. Por otro lado, el incremento en la inseguridad pública se agravó por declararle la guerra al narcotráfico, por lo tanto, resultados esperados no fueron suficientes, ya que, de nueva cuenta, regresó el Partido Revolucionario Institucional al poder después de la administración de Felipe Calderón (2006-2012).

En este tercer último período de gobierno que abarca la investigación, con el regreso del PRI al gobierno, aún persisten grandes problemas, por ejemplo, «en el año 2014 la pobreza alimentaria disminuyó marginalmente, pero aún persiste en un 20.5%»,⁷⁷⁹ las reformas en energía, telecomunicaciones, hacendaría, educativa entre otras, no lograron los resultados esperados, la inseguridad continuó, el «desempeño económico no mejoró, incluso con el crecimiento inercial esperado»,⁷⁸⁰ lo que provocó una fuerte desconfianza en las

⁷⁷⁴ ALDECOA DAMAS, C. ET AL. op. cit., p. 135

⁷⁷⁵ ACOSTA CÓRDOVA, C. op. cit., p. 5.

⁷⁷⁶ FLORES LINALOE, R. op. cit., p. 3.

⁷⁷⁷ ORTEGA ORTIZ, R. Y SOMUANO VENTURA, M. «El período presidencial de Felipe Calderón Hinojosa». *Foro int*, Mar 2015, vol.55, no.1, Pp.5-15. p. 6

⁷⁷⁸ *Ibíd.* p. 8.

⁷⁷⁹ HERNÁNDEZ LICONA, G. *¿Ha servido planear el desarrollo desde la CPEUM?* [en línea] Animal Político. 6 abril 2017. p. 6. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/columna-invitada/ha-servido-la-planeacion-desarrollo-la-cpeum/> [última consulta 20 octubre 2018]

⁷⁸⁰ FLORES LINALOE, R. op. cit., p. 5.

instituciones públicas. Por último, en el mes de julio de 2018, unas nuevas elecciones presidenciales hicieron que el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) ganara las elecciones, haciendo vencedor a Andrés Manuel López Obrador que desplazó nuevamente al PRI del gobierno, durante el período de Enrique Peña Nieto (2012-2018) efecto de la desconfianza de los principales partidos políticos de México.

III.6. CONCLUSIONES

Para concluir con este capítulo y cumplir con el objetivo de *evaluar las experiencias de la gestión pública, identificando la planificación y/o mecanismos que hacen posible un mejor desarrollo*, se hacen dos grandes reflexiones. La primera tiene por objetivo considerar aspectos del Estado de Derecho que son necesarios para considerar en el tema de la planificación. Y la segunda reflexión corresponde a la percepción del alcance y limitaciones de los Planes Nacionales de Desarrollo.

En la primera reflexión, debido al análisis empírico, pudo observarse que se tienen esperanzas desde un nivel internacional a uno local, para apropiarse del Estado de Derecho como principio rector, que gracias a sus características es posible fortalecer la gobernabilidad.

El Estado de Derecho permite la reforma y el reemplazo de los cauces legales estipulados y racionalmente acordados para proteger la libertad del individuo como parte de la maduración de las sociedades.

Por su parte la comunidad internacional tiene una gran responsabilidad y cuenta con los medios necesarios voluntarios y vinculantes, para aplicar sanciones internacionales que contrarresten los desequilibrios institucionales y las violaciones a los Derechos humanos para fortalecer los sistemas judiciales y de seguridad.

Los países proclaman el sometimiento de todos a la constitución y al resto de los ordenamientos jurídicos, pero es necesario proteger el sistema de libertades y mejorar el funcionamiento institucional, considerar y aplicar propuestas sobre mecanismos vinculantes que logren garantizar el Estado de Derecho.

Pero no todo es negativo, ya que se han hecho grandes esfuerzos para fortalecer a los Derechos humanos y generar climas de confianza

y certeza legal subordinando y limitando el actuar político al ordenamiento jurídico, pero es necesario trabajar en una cultura jurídica y de legalidad.

Se debe afianzar el Estado de Derecho desde la educación, fortaleciendo los valores y los principios de convivencia cívica y jurídica, para obligar a todos a cumplir como ciudadanos nuestras obligaciones, e incrementar la voluntad para combatir los diversos problemas sociales, y restituir la dignidad de la persona como parte del reconocimiento de derechos público e institucional.

En la segunda reflexión que corresponde a los planes, se pudo observar que en España se presentó un debate constitucional que tuvo por motivación el acotar la visión de opcional que se le asignó a la planificación. En primer momento se valoró a la planificación como indispensable e infinitamente mejor que la improvisación por lo que debería asumirse como necesaria y obligatoria para su realización. Sin embargo, no procedieron las reformas solicitadas, ni tampoco se rechazó el poder implementarse.

Pero es necesario recordar que, en el mismo debate parlamentario, no se hizo mención alguna, de que la planificación general debía ser suplida por normas, o por la planificación sectorial, u otros instrumentos o mecanismos de gestión pública para mejorar el desarrollo. En un segundo momento, cabe señalar por último que la planificación es una potestad ejecutiva, sin embargo, desde su extinción de 1975 hasta nuestros días, con los cambios de gobiernos y alternancias en el poder aún persiste el carácter de no ejecución.

En el caso de México, la planificación desde su origen, se le consideró como un instrumento para coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno, y ésta ha perdurado ininterrumpidamente hasta nuestros días. Se cuenta con la segunda Ley de Planeación del año de 1983 vigente, que con ella se han elaborado seis Planes Nacionales de Desarrollo, sin importar el cambio o transición del régimen de gobierno.

Uno de los mecanismos importantes y trascendentales de la planificación es asociar criterios de factibilidad, y establecer una integración de la planificación nacional con la planificación sectorial, y entre la planificación gubernamental nacional con las entidades de la república mexicana y los municipios, con el objetivo de coordinar y regular el desarrollo ordenado y armónico, así como para lograr el

desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país.

Se pudo constatar que los planes, han contribuido de manera general, pero no han logrado sus objetivos esperados en su totalidad, debido a que presentaron deficiencias en cuanto a su diseño y objetivos proyectados, pero es necesario recordar que no todas las acciones gubernamentales se encuentran en el plan, ni todas las acciones del plan logran realizarse, por lo tanto, se requiere trabajar en diagnósticos, indicadores medibles y objetivos con metas alcanzables, para poder hacer de las evaluaciones instrumentos determinantes para fortalecer en todo momento la planificación y la gestión como modelo de desarrollo.

La Sociedad actualmente está mayormente informada, participa de manera activa manifestando sus preocupaciones y solicitando que sean atendidas sus necesidades, por consiguiente, los gobernantes deben tener una mayor cercanía con los ciudadanos. En México se ha implementado diferentes medidas administrativas de acceso a la participación (miércoles ciudadano, consultas directas o a través de medios digitales, conferencias de prensa, etc.) para poner en contacto a los representantes de la sociedad (gobernantes) y personal de la Administración pública para escuchar de manera directa las necesidades sociales que serán atendidas o canalizadas a las instancias correspondientes para dar una pronta solución

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA FORTALECER EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

En este capítulo se retoman los elementos que forman parte del Estado de Derecho a nivel conceptual por la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Europea como referentes supra-gubernamentales para España y México, y se complementa con la visión de la Organización World Justice Project (WJP), para observar algunas diferencias que ayuden a valorar la posibilidad de vincular al Estado de Derecho con la gestión pública a través de indicadores.

Posteriormente, a nivel empírico, se contrastan los resultados del índice de Estado de Derecho (IED), provenientes de la organización World Justice Project para España y para México a nivel nacional. Se complementa el mismo estudio, a nivel de las 32 entidades de la República Mexicana para un mayor detalle. Por otro lado, se analizan los resultados de las metas (acciones públicas) alcanzadas del último Plan Nacional de Desarrollo de México a nivel nacional, recogidas del Sexto Informe de Gobierno del período de 2013 a 2018 que corresponde al período del último Plan.

Por último, se complementa el capítulo con un estudio econométrico, que tiene por objetivo, vincular los valores del IED con las acciones de gobierno, a través del valor promedio de los indicadores de los programas de política pública.

Es importante dejar claro, antes de iniciar el presente capítulo, se recuerde como se expuso en el capítulo anterior, de las 9 reformas a la Ley de Planeación de 1983, en dos de ellas, se incluyó el aspecto de indicadores, como a continuación se menciona:

1) En la reforma cuarta, se adicionó la fracción VIII al artículo 14 para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, agregándose la siguiente atribución:

«VIII.- Promover la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas en grupos específicos de la población, distinguiendo por origen étnico, género, edad, condición de discapacidad, tipo de localidad, entre otros.»⁷⁸¹

Como puede observarse, la fracción hace referencia a promover la incorporación de indicadores, sin embargo, no obliga a que los planes, y programas derivados de la planificación los incluyan de manera directa, ya que corresponde a un acto motivado. Por lo que a la Administración pública le ha llevado décadas en encontrar mecanismos que ayuden a evaluar sus resultados de manera directa.

Las críticas como pudo observarse en el capítulo anterior, corresponden, a que los objetivos no se han alcanzado por ningún gobierno. Las evaluaciones que se han realizado a la gestión pública, señalan que en un primer momento, el gobierno basó sus resultados en la cantidad de recursos ejercidos (los cuales siempre han incrementado), y posteriormente, su visión cambió en la última década a generar el Presupuesto basado en resultados (PbR).⁷⁸²

No obstante, este cambio no ha sido suficiente, ya que aún persisten los problemas. Actualmente el análisis de política pública pretende que se diseñen las políticas, planes y programas con indicadores de calidad, más que de cantidad.

2) En la reforma novena (última), se adicionaron dos artículos, referente a los requisitos que debe contener el Plan Nacional de

⁷⁸¹ Cfr. Fracción adicionada de la Ley de Planeación de 1983, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de junio de 2011.

⁷⁸² El presupuesto basado en resultados, «pretende garantizar que, al elaborar el presupuesto del gobierno, las personas encargadas de tomar las decisiones clave tengan en cuenta sistemáticamente los resultados a los que apunta el gasto». ROBINSON, M. y LAST, D. *Un modelo básico de presupuestación por resultados*. Departamento de Finanzas Públicas. Fondo Monetario Internacional. Notas técnicas y manuales sobre gestión financiera pública. 2009. p. 2.

Desarrollo (artículo 21Ter) y los programas (el 26 bis),⁷⁸³ en ellos se incluye en la fracción V, como a continuación se presenta:

«Art. 21 ter. Fracción V.- Los indicadores de desempeño y sus metas que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos en el Plan».

«Art. 21 bis. Fracción V.- Los indicadores estratégicos que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos del programa».

La adición de los requisitos básicos es importante para la planificación del desarrollo tanto explícita como implícitamente. Los gobiernos tienen ahora la obligación de generar políticas, planes y programas con miras a medir su desempeño y contrastar con las metas establecidas. Por lo tanto, con esta última modificación con fecha de 2018, se decidió elegir al último Plan Nacional de Desarrollo para revisar el logro que alcanzaron las acciones de gobierno cuyo mismo período coincide con los resultados del IED de la World Justice Project.

Para concluir con la introducción al capítulo y poder vincular el objetivo que se pretende, debe considerarse que el Estado de Derecho está en un «sitio de construcción, pero los [arquitectos] no tienen un plan común», en palabras de NUSSBERGER Y VON GALL.⁷⁸⁴ El sitio que hace referencia no es a nivel conceptual, sino se refiere a su puesta en práctica y desarrollo.

Las autoras, hacen una revisión del sistema jurídico de Ucrania pasando por aspectos de derechos humanos y constitucionales, en el que interviene una diversidad de agentes en la lucha de interés, principalmente entre el presidente, el gobierno y el parlamento.⁷⁸⁵ Por lo tanto, se manifiesta la necesidad «un plan común maestro»⁷⁸⁶ que

⁷⁸³ Cfr. Fracción adicionada de la Ley de Planeación de 1983, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de junio de 2018.

⁷⁸⁴ NUSSBERGER, A. y VON GALL, C. «Rule of Law without a Master Plan Law and the Judiciary in Ukraine». *Osteuropa*. Núm. 2-4. Vol. 60. Traducción propia del alemán al español, 2010. p. 89.

⁷⁸⁵ *Ibidem*, p. 92.

⁷⁸⁶ Aunque la autora no especifica el tipo de «Plan Maestro», se refleja el interés y la necesidad de una coordinación y respecto competencial de la vida política e institucional, como lo considera el Plan Nacional de Desarrollo, como quedó establecido en la Ley de Planificación de 1983 vigente de México, en su artículo 2,

encamine el desarrollo, en un ambiente de cultura política democrática de construcción, para que se fortalezca y se garantice el respeto a los derechos humanos y se facilite la gestión pública de manera coordinada entre los poderes y sectores públicos.

IV.1. ASPECTOS QUE INTEGRAN EL ESTADO DE DERECHO A NIVEL EMPÍRICO

De las definiciones que se han mencionado del Estado de Derecho en la presente investigación, se recogen a continuación las variables que forman parte del concepto por parte de la Organización de las Naciones Unidas y de la Unión Europea, como referentes internacionales para España y México.

Las organizaciones supra-gubernamentales buscan establecer una definición básica y clara que pueda ser aceptada y asimilada por todos los gobiernos miembros. En el caso particular de los gobiernos de España y México, no se ha percibido una definición institucionalizada del concepto de Estado de Derecho, como si se observó del concepto del Plan en las dos Leyes de Planeación para el caso de México.

Sin embargo, queda claro que, aunque no se tenga una definición, a nivel jurídico-institucional se desarrolla principalmente porque desde las constituciones de ambos países se contempla la existencia de elementos que integran el concepto que son posibles de distinguir.

La *Organización de Naciones Unidas* hace un importante señalamiento que se puede observar en la siguiente cita:

«si bien las reglas y las normas de derechos humanos convenidas universalmente le sirven de base normativa, el Estado de Derecho debe cimentarse en un contexto nacional, e incluir la cultura, la historia y la política del país. Cada Estado, por tanto,

en lo relativo a la planificación «como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado». CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Ley de Planeación de 1983*. Diario Oficial de la Federación con fecha de 16 febrero de 2018. p. 2.

experimenta el desarrollo nacional de su sistema de Estado de Derecho de manera diferente». ⁷⁸⁷

Además de lo anterior, se suma la visión del *Estado de Derecho en los planos nacional e internacional* por la Organización de Naciones Unidas en la declaración del 24 de septiembre de 2012, en la que se pone de manifiesto el compromiso asumido por la comunidad internacional bajo la siguiente cita:

«Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno y jefes de delegación, nos hemos reunido en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York el 24 de septiembre de 2012 para reafirmar nuestro compromiso con el Estado de Derecho y su importancia fundamental para el diálogo político y la cooperación entre todos los Estados y para el futuro desarrollo de los tres pilares principales en que se basan las Naciones Unidas: la paz y la seguridad internacional, los derechos humanos y el desarrollo». ⁷⁸⁸

Para la *Unión Europea*, igualmente le es complejo definir el concepto de Estado de Derecho, sin embargo, la aplicación de principios rectores se ha ido aplicando dentro del «proceso político a todas las políticas europeas», ⁷⁸⁹ con índole jurídica, ⁷⁹⁰ vinculante, real y formal, observada principalmente por la Comisión Europea así como por el Tribunal Europeo.

La Comisión Europea considera que «se ha adoptado una definición amplia del Estado de Derecho, que se basa en los principios

⁷⁸⁷ Cfr. Estado de Derecho y Derechos Humanos en ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *La ONU y el Estado de Derecho*. ONU. 2018. Recuperado de <https://www.un.org/ruleoflaw/es/rule-of-law-and-human-rights/>.

⁷⁸⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional*. Asamblea General. Tema 83 del programa. Sexagésimo séptimo período de sesiones. Distr. general 30 de noviembre de 2012. Publicado por razones técnicas el 15 de julio de 2013.

⁷⁸⁹ KONSTADINIDES, T. *The Rule of Law in the European Union*. The Internal Dimension. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon. 2017. P. 18.

⁷⁹⁰ *Ibidem*, p. 21.

establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, lo que significa esencialmente un sistema en el que las leyes se aplican y se hacen cumplir». ⁷⁹¹

KONSTADINIDES identifica que el Estado de Derecho «generalmente defiende que la ley deba ser una salvaguarda contra el gobierno arbitrario, y un compromiso con la protección de los derechos fundamentales y la correcta aplicación de la ley». ⁷⁹² Dentro del principio de Estado de Derecho, se busca que sea amplio y tenga la capacidad de que se compartan valores comunes de unidad, compromisos políticos y democráticos.

Por lo tanto, para los gobiernos de España y México en su adhesión a los organismos internacionales correspondientes, se asume que en los compromisos internacionales que son aceptados y aprobados por los parlamentos de sus respectivos países, les obligan a velar y promover los Derechos humanos en un clima de respeto y desarrollo a nivel del orden constitucional.

En este orden de ideas para *España*, en el preámbulo de la Constitución se menciona el término de Estado de Derecho, para hacer referencia en asegurar el imperio de la ley, como expresión de la voluntad popular.

De manera específica se considera en algunos artículos elementos que corresponden al concepto del Estado de Derecho, por ejemplo, en el Artículo 1 se menciona que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

En el artículo 9.3, se busca «garantizar el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción

⁷⁹¹ COMISIÓN EUROPEA. *La Comisión Europea presenta un marco para salvaguardar el Estado de Derecho en la Unión Europea*. Press Release Database con fecha de Estrasburgo, 11 de marzo de 2014. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_es.htm

⁷⁹² KONSTADINIDES, T... op. cit., pp. 41-42.

de la arbitrariedad de los poderes públicos»,⁷⁹³ en el título I, corresponde directamente a los Derechos humanos y Derechos fundamentales.

Para *México*, en la Constitución mexicana no se menciona el término de Estado de Derecho de manera directa, sin embargo, en la presentación de la Constitución se reafirman el carácter democrático del sistema político, garantizando los derechos de los ciudadanos y la limitación del poder de los cargos y servidores públicos, visto de manera implícita la existencia del Estado de Derecho.

Se reconoce, por ejemplo, el principio de la dignidad de la persona en el Título Primero, Capítulo I de los Derechos Humanos y sus Garantías, reconociendo en el artículo 1, «la prohibición de toda discriminación que atente contra la dignidad humana, y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas».

En su artículo 2, se hace referencia a la Nación Mexicana que considera en el apartado A, inciso II, el «reconocimiento y garantía del derecho a la libre determinación y autonomía para aplicar en sus sistemas normativos respetando los principios generales, las garantías y los derechos humanos la dignidad e integridad».

En su artículo 3, inciso II fracción c) establece el «contribuir en mejorar la convivencia humana a fin de fortalecer la diversidad cultural y dignidad de la persona, la integridad de la familia». Y por último en su artículo 25 correspondiente a la rectoría del desarrollo nacional, se busca «garantizar elementos de integridad, sustentabilidad, democracia, competitividad, crecimiento para el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales».

A pesar de que no existe a nivel nacional una definición del Estado de Derecho, en el *Sistema de Información Legislativa* se consideran los siguientes puntos que integran al concepto del Estado de Derecho:

«1) la estructura formal de un sistema jurídico y la garantía de libertades fundamentales a través de leyes generales aplicadas por jueces independientes (división de poderes); 2) libertad de competencia en el mercado garantizada por un sistema jurídico; 3)

⁷⁹³ MUÑOZ MACHADO, S. *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general III*. Los principios de constitucionalidad y legalidad. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. 2015. p. 121.

división de poderes políticos en la estructura del Estado; y 4) la integración de los diversos sectores sociales y económicos en la estructura jurídica». ⁷⁹⁴

Por último, la *World Justice Project* como organización internacional no gubernamental, considera al concepto de Estado de Derecho de la siguiente manera:

«Estado de Derecho es un sistema de reglas en el que todas las personas, instituciones y entidades están sometidas a la ley, la cual se aplica de forma equitativa, justa, y con total apego a los Derechos humanos». ⁷⁹⁵

El enfoque de la organización se sustenta en dos principios principales.

«El primero corresponde a «medir si la ley impone límites al ejercicio del poder para al Estado y a sus agentes, así como a los individuos y entidades privadas». ⁷⁹⁶ Los valores que se recogen corresponden a los siguientes cuatro factores: 1) *Límites al poder gubernamental*, 2) *Ausencia de corrupción*, 3) *Gobierno abierto*, y 4) *Derechos fundamentales*.

El segundo principio «mide si el Estado limita las acciones de los miembros de la sociedad y cumple con sus deberes básicos hacia su población, para que se atienda el interés público y las personas estén protegidas de la violencia, como miembros todos de la sociedad, y así

⁷⁹⁴ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DE MÉXICO. *Estado de Derecho*. [en línea] en Diccionario de Términos Parlamentarios. Recuperado de <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=97>> [última consulta 15 de enero 2019].

⁷⁹⁵ WORLD JUSTICE PROJECT. *Rule of Law Index 2017–2018*. [en línea] en WJP. Recuperado de: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017-18_Online_Edition.pdf> 2018. p. 6. [última consulta 2 de enero de 2018].

⁷⁹⁶ Ídem.

tener el acceso a mecanismos de resolución de conflictos y a las controversias»,⁷⁹⁷ los valores que se recogen corresponden a los cuatro factores restantes: 5) *Orden y Seguridad*, 6) *Cumplimiento*, 7) *Justicia civil*, y 8) *Justicia penal*.

Tabla 4. Elementos del Estado de Derecho

Organización de Naciones Unidas ⁷⁹⁸	Unión Europea ⁷⁹⁹
<ul style="list-style-type: none"> - Primacía de la ley - Igualdad y cumplimiento ante la ley - <i>Rendición de cuentas ante la ley</i> - Transparencia procesal y legal - Equidad en la aplicación de la ley - Separación de poderes - Participación en la adopción de decisiones - Legalidad - No arbitrariedad - Las leyes se aplican con independencia. - Las Leyes son compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos - Soberanía nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - El principio de legalidad - La seguridad jurídica - Prohibición de la arbitrariedad de los poderes ejecutivos - Tutela judicial efectiva e independiente - Derecho a un juicio justo - Separación de poderes - Igualdad ante la ley - Respeto de los derechos humanos - No discriminación e igualdad ante la ley.

Organización World Justice Project
<p>Versión abreviada: (4 componentes)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rendición de cuentas. (El gobierno y los actores privados rinden cuentas ante la ley). - Leyes justas. (Las leyes son claras, públicas, estables, y justas. Además, se aplican de forma equitativa, y protegen los derechos fundamentales de toda la población).

⁷⁹⁷ Ídem.

⁷⁹⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General. Núm. S/616. 2004. pp. 1-7. Recuperado de <<https://undocs.org/es/S/2004/616>>.

⁷⁹⁹ COMISIÓN EUROPEA. *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Anexo Núm. 158 final, con fecha del 11-3 de 2014. p. 1-3. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0005.04/DOC_1&format=PDF>

- Gobierno abierto. (Los procesos para promulgar, administrar y aplicar las leyes son accesibles, justos, y eficientes).
- Mecanismos accesibles e imparciales para resolver disputas. (La justicia se aplica de forma oportuna por representantes competentes, éticos, independientes, y neutrales, que son accesibles, cuentan con suficientes recursos, y reflejan la composición de las comunidades en las que trabajan).

Fuente: Creación propia.

En la tabla 4, se observan elementos comunes que se aplican y desarrollan en España y México. Sin embargo, no existen indicadores y resultados que permitan evaluar a nivel sistemático e institucional el desarrollo de estos, debido a la amplitud de cada componente.

Si bien, la WJP presenta una versión abreviada de la definición del Estado de Derecho la cual se basa en los principios universales derivados de estándares internacionalmente aceptados, como se aprecia en la tabla 4 anterior, ésta se complementa con la versión ampliada de 8 factores y 44 sub-factores que puede percibirse en la siguiente tabla 5 complementaria.

Tabla 5. factores y sub-factores complementarios

Organización World Justice Project
<p>Versión amplia: (8 Factores y Sub-factores)</p> <p>1. Límites al poder gubernamental (1.1 El poder legislativo local es un contrapeso eficaz del gobierno estatal; 1.2 Los funcionarios del gobierno estatal son sancionados cuando abusan de sus funciones o no cumplen la normatividad; 1.3 Los organismos de fiscalización y control son un contrapeso eficaz del gobierno estatal; 1.4 Los funcionarios públicos son sancionados cuando incurren en conductas indebidas; 1.5 La sociedad civil, los partidos políticos y la prensa son un contrapeso eficaz del gobierno estatal; 1.6 Las elecciones son libres, limpias y transparentes).</p> <p>2. Ausencia de corrupción (2.1 Los funcionarios del poder ejecutivo estatal no incurren en actos de corrupción; 2.2 Los funcionarios del poder judicial no abusan de sus funciones para obtener beneficios privados; 2.3 Los funcionarios de los sistemas de seguridad y de procuración de justicia no abusan de sus funciones para obtener beneficios privados; 2.4 Los funcionarios del poder legislativo no abusan de sus funciones para obtener beneficios privados).</p>

3. **Gobierno abierto** (3.1 Los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones; 3.2 El derecho a la información pública se garantiza efectivamente).

4. **Derechos fundamentales** (4.1 Trato igualitario y ausencia de discriminación; 4.2 El derecho a la vida y a la seguridad de las personas se garantiza efectivamente; 4.3 El debido proceso legal de los acusados se garantiza efectivamente; 4.4 El derecho a la libertad de opinión y expresión se garantiza efectivamente; 4.5 El derecho a la libertad religiosa y de culto se garantiza efectivamente; 4.6 El derecho a la privacidad se garantiza efectivamente; 4.7 El derecho a la libertad de asamblea y asociación se garantiza efectivamente; 4.8 Los derechos laborales se garantizan efectivamente).

5. **Orden y Seguridad** (5.1 Ausencia de homicidios; 5.2 Ausencia de crimen; 5.3 Las personas se sienten seguras).

6. **Cumplimiento regulatorio** (6.1 La normatividad y las regulaciones gubernamentales se cumplen de manera efectiva; 6.2 Ausencia de corrupción en la aplicación de normas y regulaciones gubernamentales; 6.3 Resolución efectiva y eficiente de los procedimientos administrativos; 6.4 El debido proceso se garantiza efectivamente en los procedimientos administrativos; 6.5 El gobierno estatal no expropia ilegalmente y sin otorgar una compensación adecuada).

7. **Justicia civil** (7.1 Las personas conocen sus derechos y confían en las instituciones del sistema de justicia civil; 7.2 Las personas tienen acceso a información y asesoría legal asequible y de calidad cuando enfrentan problemas legales o disputas; 7.3 Las personas pueden resolver sus problemas legales fácilmente y sin altos costos ni procesos burocráticos; 7.4 El sistema de justicia civil es imparcial, independiente y libre de corrupción; 7.5 El sistema de justicia civil garantiza un proceso de calidad; 7.6 El sistema de justicia civil es expedito; 7.7 Las resoluciones de los tribunales civiles y administrativos se ejecutan efectivamente; 7.8 Los mecanismos alternativos de solución de controversias son accesibles, imparciales y expeditos).

8. **Justicia penal** (8.1 La policía y el ministerio público investigan los delitos de manera eficaz; 8.2 Los sistemas de procuración y de impartición de justicia son expeditos y eficaces; 8.3 Los derechos de las víctimas se garantizan efectivamente; 8.4 El debido proceso legal de los acusados se garantiza efectivamente; 8.5 El sistema de justicia penal es imparcial, independiente y está libre de corrupción; 8.6 El sistema penitenciario garantiza la seguridad y el respeto a los derechos de las personas privadas de la libertad).

Fuente: Creación propia con datos de WJP, 2018.

La importancia de medir el desarrollo del Estado de Derecho de cada uno de sus factores que lo componen tiene por objeto, contrastar el cambio que experimenta España y México en el desarrollo de su gestión pública y por el impulso de la planificación nacional al desarrollo para el caso de México. Por lo tanto, puede considerarse la existencia de un vínculo directo entre el Estado de Derecho y la planificación, aunado las políticas públicas planificadas que se desarrollan y que pueden medirse a través de indicadores.

IV.2. RESULTADOS DEL ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO POR WORLD JUSTICE PROJECT

World Justice Project (WJP) es una organización independiente sin fines de lucro privado y multidisciplinaria, fundada en el año 2009. La organización trabaja para promover el Estado de Derecho en todo el mundo, y cuenta con oficinas en Washington DC, Seattle, Singapur y Ciudad de México.⁸⁰⁰ La organización ofrece desde el año 2008, reportes sobre la percepción de la sociedad a nivel internacional, en el que se contempla, como ya se ha indicado anteriormente, factores y subfactores de manera anualizada, siguiendo una metodología específica adecuada y exhaustiva.⁸⁰¹

⁸⁰⁰ WORLD JUSTICE PROJECT. *About Us*. [en línea] WJP. Traducción propia al español. Recuperado de <<https://worldjusticeproject.org/about-us>> [última consulta 22 de febrero 2019].

⁸⁰¹ Cfr. La metodología empleada, considera primeramente «marco adecuado» definido en factores y subfactores que se basa de las consultas de académicos, profesionistas y líderes comunitarios de todo el mundo, seguido de la aplicación de cuestionarios a expertos y al público general, en el que se identifica a más de 300 expertos potenciales locales por país, y se contrata a empresas dedicadas a la aplicación de encuestas. En el reporte de 2017-2018 del Índice, se menciona que este cubre más de «500 variables extraídas de las evaluaciones de más de 110,000 ciudadanos y 3,000 expertos legales en 113 países y jurisdicciones. En el último año, el reporte de 2019 recogió una proporción mayor, en sus más de 500 variables, asoció a más de 120,000 ciudadanos y 3,800 expertos legales de 126 países y jurisdicciones. WORLD JUSTICE PROJECT. *Rule of Law Index 2017-2018 y 2019*. WJP. p. 156 y 160 respectivamente. El índice cuantifica de manera sistémica y exhaustiva el Estado de Derecho de 113 países de todo el mundo. Existen reportes específicos disponibles de los lugares de Tunecina (2012), Malawi (2013), Indonesia (2015), Senegal (2015), Pakistán (2017 y 2018), Afganistán (2017, 2018 y 2019), México (2018). WORLD JUSTICE PROJECT. *Country Reports*. [en línea] WJP. Recuperado de <

Los valores originales asociados al factor y sub-factor en el reporte del IED consideran el rango de 0 a 1, donde 1 significa el valor lo más alto posible de adherencia al Estado de Derecho, mientras que 0 significa el valor más bajo. Es necesario mencionar como aspecto relevante que, para México existe a nivel estatal un reporte específico del índice del Estado de Derecho que utiliza la misma metodología⁸⁰² para las 32 entidades de la República Mexicana.

La organización, por lo tanto, tiene como propósito el siguiente objetivo:

«Captar las experiencias y percepciones de ciudadanos comunes y profesionales de cada país con relación al desempeño del estado, sus agentes y el funcionamiento real del marco legal de los países».⁸⁰³

A continuación, se presentan los resultados del índice para España y para México, que abarcan los reportes de los años 2017-2018, y 2018-2019.

IV.2.1. Evolución del Índice del Estado de Derecho para España

En el ranking global del Estado de Derecho por la World Justice Project, España se posicionó en el 2014 en el lugar 24 de 99 países,

<https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/country-reports>> [última consulta 22 de febrero de 2019].

⁸⁰² La metodología del WJP fue empleada para generar el IED para las 32 entidades de la República Mexicana, se encuentra disponible en el sitio de internet dedicado a México. La metodología contempló tres fuentes de información: 1) Una encuesta de población general (a una muestra representativa de 25,600 personas); 2) Cuestionario para expertos (más de 1,500 respuestas); y 3) Bases de datos recabados por otras instituciones, dicha información fue revisada, contrastada de manera exhaustiva para poder generar el IED. WORLD JUSTICE PROJECT MÉXICO. *El Estado de Derecho en México. Metodología*. [en línea] WJP. Recuperado de <<https://worldjusticeproject.mx/indice/metodologia>> [última consulta 24 de febrero de 2019].

⁸⁰³ WORLD JUSTICE PROJECT. *Rule of Law Index 2017...* op. cit., p. 156.

mantuvo su posición hasta el 2016 con relación a 113 países. En los tres últimos años, de 2017 al 2019 solo se redujo en 3 posiciones quedando en el lugar 21 de 126 países. Sin embargo, en los dos últimos reportes que corresponde al período de 2017-2018 y 2018-2019 que se indica, en promedio el valor del índice es de 0.70 y 0.71 respectivamente.

Por lo tanto, hace falta mucho por hacer para incrementar los niveles del IED, debido a que España se encuentra un punto porcentual por debajo (0.71) del promedio de los países con ingreso alto (0.72), clasificados por el Banco Mundial respecto ranking del IED por WJP.

En la tabla 6 siguiente puede observarse que, cinco de ocho factores que componen el IED (*Factor 1: Límites al poder gubernamental, Factor 2: Ausencia de corrupción, Factor 3: Gobierno abierto, Factor 4 Derechos fundamentales y Factor 7: Justicia civil*) sus valores mejoraron en 1 punto porcentual en los dos últimos años de 2018 y 2019, y dos factores (*Factor 6: Cumplimiento regulatorio y Factor 8: Justicia penal*) también incrementaron, pero en 2 puntos porcentuales como puede observarse. Un solo factor (*factor 5 de Orden y seguridad*) se redujo en 1 punto porcentual. No se registró una evolución del IED de manera significativa. Por lo tanto, es necesario analizar los datos con mayor detalle a nivel sub-factores.

En la última columna de la misma tabla 6, se presenta la tasa de crecimiento (TC) que se experimentó en todo el período de análisis que abarcó de 2014 a 2019. La evolución corresponde a crecimientos positivos del 6.5% en promedio nacional en los factores y sub-factores que integran el Estado de Derecho.

Si bien el crecimiento es positivo e importante en cada uno de los factores (*factor 1 con 5.9%, factor 2 con 4.3%, factor 6 con 7.9%, factor 7 con 8.1% y factor 8 con 8.2%*) se registró una tasa de crecimiento negativa de 2.5% en el tema de *Orden y Seguridad*, a excepción del factor 3 de *Gobierno abierto* que logró una evolución del 27.3%, posicionando a España del lugar 24 al lugar 21.

Tabla 6. Índice del Estado de Derecho por factores para España.

Factores	Reportes del Índice de Estado de Derecho ⁸⁰⁴					Evolución TC 2014-2019
	2014	2015	2016	2017- 2018	2019	
1: Límites al poder gubernamental	0,68	0,69	0,70	0,71	0,72	5,9
2: Ausencia de corrupción	0,69	0,69	0,69	0,71	0,72	4,3
3: Gobierno abierto	0,55	0,62	0,68	0,69	0,70	27,3
4 Derechos fundamentales	0,78	0,78	0,77	0,77	0,78	0,0
5: Orden y seguridad	0,79	0,80	0,79	0,78	0,77	-2,5
6: Cumplimiento regulatorio	0,63	0,62	0,67	0,66	0,68	7,9
7: Justicia civil	0,62	0,64	0,65	0,66	0,67	8,1
8: Justicia penal	0,61	0,62	0,63	0,64	0,66	8,2
<i>Promedio total</i>	0,67	0,68	0,70	0,70	0,71	6,5
Lugar en el ranking mundial	24	24	24	23	21	12,5

Fuente: Creación propia con datos de WJP, 2014-2019. Nota: En el año 2018 se publicó el reporte del Índice de 2017-2018 por WJP.

Para un mayor detalle, puede observarse en las siguientes dos tablas 7 y 8, las mejoras y los atrasos del IED de España de los dos últimos reportes en sus 44 sub-factores de estudio.

En la tabla 7, en el Factor 1 de *Límites al poder gubernamental* cuatro de seis sub-factores (1.1, 1.2, 1.3 y 1.4) presentaron mejoras a una TC entre 1.4 a 7.1%. En el Factor 2 *Ausencia de corrupción* tres sub-factores de cuatro mejoraron (2.1, 2.2 y 2.3) entre una TC entre 1.2 a 3%, mientras que un sub-factor (2.4) se mantuvo con el mismo valor. En el Factor 3: *Gobierno abierto* tres de cuatro sub-factores mejoraron (3.1, 3.2 y 3.4) en promedio a una TC de 1.4 a 4.2%. En el Factor 4 *Derechos fundamentales* cinco de ocho mejoraron (4.1, 4.3, 4.6, 4.6, 4.7 y 4.8) entre 1.2 a 6.2%, solo uno (4.2) permaneció con mismo valor. En el factor 5 *Orden y seguridad* dos de tres (5.1 y 5.3) mejoraron de manera significativa de entre 2.4 a 17.3%. En el factor 6 *Cumplimiento regulatorio* los cinco sub-factores mejoraron entre 1.5 a 7.5%. En el Factor 7 *Justicia civil* cuatro sub-factores de siete (7.1, 7.4, 7.5 y 7.6) mejoraron entre 1.9 a 8.6%, pero solo uno (7.7) permaneció con el mismo valor. Y, por último, en el Factor 8 *Justicia penal* seis de los

⁸⁰⁴ Valores originales en una escala de 0 a 1.

ocho sub-factores (8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, y 8.7) mejoraron a una TC de 1.3 a 11.3%, mientras que el primer sub-factor (8.1) permaneció con el mismo valor.

Tabla 7. Evolución del Estado de Derecho por Sub-Factores: Mejoras

Factores del Índice de Derecho de España	España		
	2017-2018	2018-2019	Evolución TC 2017-2019
1: Límites al poder gubernamental	0,71	0,72	1,4
1.1 Límites al poder gubernamental por parte del poder legislativo	0,70	0,75	7,1
1.2 Límites al poder gubernamental por parte del poder judicial	0,62	0,65	4,8
1.3 Límites al poder gubernamental por parte de auditorías independientes	0,70	0,71	1,4
1.4 Sanciones a los funcionarios de gobierno cuando incurren en conductas indebidas	0,63	0,65	3,2
2: Ausencia de corrupción	0,71	0,72	1,4
2.1 Los funcionarios del poder ejecutivo no usan su cargo público para obtener beneficios privados	0,66	0,68	3,0
2.2 Los funcionarios del poder judicial no usan su cargo público para obtener beneficios privados	0,85	0,86	1,2
2.3 Los funcionarios del gobierno en la policía y las fuerzas armadas no usan su cargo para obtener beneficios privados	0,86	0,87	1,2
2.4 Los funcionarios del poder legislativo no usan su cargo público para obtener beneficios privados	0,47	0,47	0,0
3: Gobierno abierto	0,69	0,70	1,4
3.1. Disponibilidad de leyes e información gubernamental de forma pública	0,70	0,71	1,4
3.2 Derecho a obtener información	0,62	0,63	1,6
3.4 Mecanismos de queja	0,72	0,75	4,2
4: Derechos fundamentales	0,77	0,78	1,3
4.1 Trato igualitario y ausencia de discriminación	0,69	0,71	2,9

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

4.2 Garantía de respeto al derecho a la vida y la seguridad de las personas	0,85	0,85	0,0
4.3 Debido proceso legal y los derechos de los acusados	0,77	0,78	1,3
4.6 Garantía de respeto al derecho a la privacidad	0,80	0,85	6,2
4.7 Garantía de respeto al derecho a la libertad de asamblea y asociación	0,81	0,82	1,2
4.8 Garantía de respeto a los derechos laborales	0,72	0,76	5,6
5: Orden y seguridad	0,78	0,77	-1,3
5.1 Control efectivo de la delincuencia	0,85	0,87	2,4
5.3 Las personas no recurren a la violencia para rectificar quejas personales	0,52	0,61	17,3
6: Cumplimiento regulatorio	0,66	0,68	3,0
6.1 Aplicación efectiva de las regulaciones gubernamentales	0,65	0,67	3,1
6.2 Aplicación de regulaciones gubernamentales sin influencia inapropiada	0,78	0,82	5,1
6.3 Conducción oportuna de procedimientos administrativos	0,53	0,57	7,5
6.4 Respeto al debido proceso en procedimientos administrativos	0,69	0,71	2,9
6.5 El gobierno no expropia sin seguir un proceso lícito y otorgar una remuneración adecuada	0,65	0,66	1,5
7: Justicia civil	0,66	0,67	1,5
7.1 Acceso a la justicia civil	0,70	0,76	8,6
7.4 Ausencia de influencias inapropiadas por parte del gobierno en la justicia civil	0,63	0,66	4,8
7.5 Ausencia de retrasos injustificados en la justicia civil	0,51	0,52	2,0
7.6. Aplicación efectiva de la justicia civil	0,53	0,54	1,9
7.7 Accesibilidad, imparcialidad, y eficacia de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos	0,80	0,80	0,0
8: Justicia penal	0,64	0,66	3,1
8.1 Efectividad del sistema de investigación	0,58	0,58	0,0
8.2 Puntualidad y eficacia del sistema de impartición	0,54	0,56	3,7

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

de justicia			
8.3 Efectividad del sistema penitenciario	0,69	0,71	2,9
8.4 Imparcialidad del sistema penal	0,53	0,59	11,3
8.5 Ausencia de corrupción en el sistema penal	0,73	0,75	2,7
8.6 Ausencia de influencias inapropiadas por parte del gobierno	0,60	0,65	8,3
8.7. Debido proceso legal y los derechos de los acusados	0,77	0,78	1,3

Fuente: Creación propia con datos de WJP 2018, 2019.

En la tabla 8 siguiente corresponde al atraso de los sub-factores restantes del IED. En el Factor 1 *Límites al poder gubernamental* dos de seis (1.5 y 1.6) presentaron reducciones de 1.1 a 2.7%. En el Factor 2 *Ausencia de corrupción* ningún sub-factor de cuatro presentó reducción. El Factor 3 *Gobierno abierto* solo uno de cuatro (3.3) se redujo en 1.4%. El Factor 4 *Derechos fundamentales* dos de ocho (4.4 y 4.5) se redujeron en 2.5 a 2.7% respectivamente. Factor 5 *Orden y seguridad* solo uno de tres (5.2) se redujo de manera significativa en 13.3%. El Factor 6 *Cumplimiento regulatorio* en ninguno de sus seis sub-factores se redujo. Factor 7 *Justicia civil* dos de siete (7.2 y 7.3) se redujeron a una TC entre 1.4 a 2.7%. Y, por último, el Factor 8 *Justicia penal* no se redujo en ninguno de sus siete sub-factores.

Tabla 8. Evolución del Estado de Derecho por Sub-Factores: Atraso

Factores del Índice de Derecho de España	España		
	2017-2018	2018-2019	Evolución TC 2017-2019
1: Límites al poder gubernamental	0,71	0,72	1,4
1.5 Contrapesos no gubernamentales	0,74	0,72	-2,7
1.6 Transición de gobierno sujeta a la ley	0,87	0,86	-1,1
2: Ausencia de corrupción	0,71	0,72	1,4
3: Gobierno abierto	0,69	0,7	1,4
3.3 Participación cívica	0,71	0,7	-1,4
4: Derechos fundamentales	0,77	0,78	1,3
4.4 Garantía de respeto al derecho a la libertad de opinión y expresión	0,74	0,72	-2,7

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

4.5 Garantía de respeto al derecho a la libertad religiosa y de culto	0,79	0,77	-2,5
5: Orden y seguridad	0,78	0,77	-1,3
5.2 Control efectivo del conflicto	0,98	0,85	-13,3
6: Cumplimiento regulatorio	0,66	0,68	3,0
7: Justicia civil	0,66	0,67	1,5
7.2 Ausencia de discriminación en la justicia civil	0,74	0,72	-2,7
7.3 Ausencia de corrupción en la justicia civil	0,72	0,71	-1,4
8: Justicia penal	0,64	0,66	3,1

Fuente: Creación propia con datos de WJP 2018, 2019.

IV.2.2. Evolución del Índice de Estado de Derecho para México

En el ranking global del Estado de Derecho por la World Justice Project, México se posicionó en el 2014 en el lugar 79 de 99 países, mantuvo su posición hasta el 2016 con relación a 113 países. En el año 2016 se alejó nueve posiciones que lo llevó al lugar 88 de 113 países. En el reporte de 2017-2018, volvió a hacerlo a cuatro puntos, que lo posicionó en el lugar 92, para el último reporte de 2019, México apareció en el lugar 99 de 126 países que en promedio su valor del IED fue de 0.45.

En la tabla 9 siguiente como se presentó para España, puede observarse que, para México, tres de ocho factores que componen el IED (*Factor 1: Límites al poder gubernamental, Factor 4 Derechos fundamentales y Factor 6: Cumplimiento regulatorio*) mejoraron sus valores del índice de entre 1 y 2 puntos en los dos últimos reportes de los años 2018 y 2019. Dos factores (*Factor 3: Gobierno abierto y Factor 7: Justicia civil*) permanecieron sin cambio. Sin embargo, tres factores (*Factor 2: Ausencia de corrupción, Factor 5: Orden y seguridad, y Factor 8: Justicia penal*) se redujeron de entre 1 y 2 puntos porcentuales. Por lo tanto, es necesario analizar los datos con mayor detalle a nivel de sub-factores.

Tabla 9. Índice del Estado de Derecho por factores para México

Factores	Reportes del Índice de Estado de Derecho ⁸⁰⁵					Evolución TC 2014-2019
	2014	2015	2016	2017-2018	2019	
1: Límites al poder gubernamental	0,55	0,51	0,47	0,46	0,47	-14,5
2: Ausencia de corrupción	0,37	0,33	0,32	0,31	0,29	-21,6
3: Gobierno abierto	0,52	0,56	0,61	0,61	0,61	17,3
4 Derechos fundamentales	0,55	0,56	0,51	0,52	0,54	-1,8
5: Orden y seguridad	0,47	0,52	0,61	0,59	0,57	21,3
6: Cumplimiento regulatorio	0,50	0,50	0,44	0,44	0,46	-8,0
7: Justicia civil	0,39	0,44	0,41	0,40	0,40	2,6
8: Justicia penal	0,25	0,31	0,29	0,30	0,29	16,0
<i>Promedio total</i>	0,45	0,47	0,46	0,45	0,45	0,8
Lugar en el ranking mundial	79	79	88	92	99	-25,3

Fuente: Creación propia con datos de WJP, 2014-2019.

En la última columna de la tabla 9 se presenta la tasa de crecimiento que experimentó todo el período de análisis de 2014 a 2019, en promedio la evolución fue marginal en un 0.8% de los factores y sub-factores. Los incrementos se presentaron en cuatro de ocho factores (*Factor 3* con 17.3%, *Factor 5* con 21.3%, *Factor 7* con 2.6% y *Factor 8* con 16.0%), mientras que, de manera opuesta, se presentaron significativas reducciones en los otros cuatro factores restantes (*Factor 1* con -14.5%, *Factor 2* con -21.6%, *Factor 4* con -1.8%, y *Factor 6* con -8.0%), estas divergencias posicionaron a México del lugar de 79 al lugar 99.

Para un mayor detalle, puede observarse en las siguientes dos tablas 10 y 11, las mejoras y los atrasos que presentó el IED de México de los dos últimos reportes en sus 44 sub-factores de estudio.

⁸⁰⁵ Ídem.

Tabla 10. Evolución del Estado de Derecho por Sub-Factores: Mejoras

Factores del Índice de Derecho	México 2017- 2018	México 2018- 2019	Evolución TC 2017- 2019
1: Límites al poder gubernamental	0,46	0,47	2,2
1.3 Límites al poder gubernamental por parte de auditorías independientes	0,39	0,44	12,8
1.4 Sanciones a los funcionarios de gobierno cuando incurren en conductas indebidas	0,25	0,26	4,0
1.5 Contrapesos no gubernamentales	0,52	0,52	0,0
1.6 Transición de gobierno sujeta a la ley	0,57	0,59	3,5
2: Ausencia de corrupción	0,31	0,29	-6,5
3: Gobierno abierto	0,61	0,61	0,0
3.3 Participación cívica	0,54	0,55	1,9
3.4 Mecanismos de queja	0,59	0,59	0,0
4: Derechos fundamentales	0,52	0,54	3,8
4.1 Trato igualitario y ausencia de discriminación	0,34	0,36	5,9
4.2 Garantía de respeto al derecho a la vida y la seguridad de las personas	0,47	0,49	4,3
4.4 Garantía de respeto al derecho a la libertad de opinión y expresión	0,52	0,52	0,0
4.6 Garantía de respeto al derecho a la privacidad	0,5	0,59	18,0
4.7 Garantía de respeto al derecho a la libertad de asamblea y asociación	0,65	0,65	0,0
4.8 Garantía de respeto a los derechos laborales	0,52	0,52	0,0
5: Orden y seguridad	0,59	0,57	-3,4
5.2 Control efectivo del conflicto	1	1	0,0
6: Cumplimiento regulatorio	0,44	0,46	4,5
6.1 Aplicación efectiva de las regulaciones gubernamentales	0,48	0,51	6,3
6.2 Aplicación de regulaciones gubernamentales sin influencia inapropiada	0,43	0,51	18,6
6.3 Conducción oportuna de procedimientos administrativos	0,33	0,37	12,1

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

7: Justicia civil	0,4	0,4	0,0
7.1 Acceso a la justicia civil	0,39	0,43	10,3
7.2 Ausencia de discriminación en la justicia civil	0,32	0,33	3,1
7.3 Ausencia de corrupción en la justicia civil	0,34	0,34	0,0
7.5 Ausencia de retrasos injustificados en la justicia civil	0,27	0,28	3,7
7.6. Aplicación efectiva de la justicia civil	0,39	0,4	2,6
8: Justicia penal	0,3	0,29	-3,3
8.2 Puntualidad y eficacia del sistema de impartición de justicia	0,29	0,31	6,9
8.5 Ausencia de corrupción en el sistema penal	0,29	0,29	0,0

Fuente: Creación propia con datos de WJP, 2014-2019.

En la tabla 10 puede observarse que, en el Factor 1 de *Límites al poder gubernamental* tres de seis sub-factores (1.3, 1.4 y 1.6) presentaron mejorías a una tasa de crecimiento de entre 3.5 a 12.8%. En el Factor 2 *Ausencia de corrupción* ninguno de sus cuatro sub-factores mejoraron. El Factor 3: *Gobierno abierto* solo un sub-factor (3.3) incrementó a una tasa de 1.9% mientras que otro (3.4) se mantuvo con el mismo valor. En el Factor 4 *Derechos fundamentales* tres de ocho sub-factores mejoraron (4.1, 4.2 y 4.6) entre una TC de 4.3 a 18.0%. El factor 5 *Orden y seguridad* permaneció estable. El factor 6 *Cumplimiento regulatorio* tres de seis sub-factores mejoraron (6.1, 6.2 y 6.3) entre 6.3 a 18.6%. Factor 7 *Justicia civil* cuatro de siete (7.1, 7.2, 7.5 y 7.6) mejoraron a una tasa de 2.6 a 10.3%, solo uno (7.3) permaneció estable. Y, por último, en el Factor 8 *Justicia penal* uno de los ocho sub-factores (8.2) mejoró a una TC de 6.9%, mientras que un sub-factor (8.5) permaneció estable.

En la tabla 11 siguiente corresponde al atraso de los sub-factores restantes del IED, registraron una tasa de crecimiento negativa. En el Factor 1 *Límites al poder gubernamental* dos de seis (1.1 y 1.2) presentaron reducciones de 2.2 y 3.4%. En el Factor 2 *Ausencia de corrupción* cuatro (2.1, 2.2, 2.3, y 2.4) presentaron reducciones de entre 2.9 a 10.5%. En el Factor 3 *Gobierno abierto* dos de cuatro (3.1 y 3.2) se redujeron en 1.5 y 1.6%. En el Factor 4 *Derechos fundamentales* dos de ocho (4.3 y 4.5) se redujeron en 1.4 y 2.3% respectivamente. Factor 5 *Orden y seguridad* dos de tres (5.1 y 5.3) disminuyeron de manera significativa de 6.4 a 13.8%. El Factor 6 *Cumplimiento regulatorio* en dos de sus seis sub-factores se redujo a una TC de 1.8 a 2.6%. En el

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

Factor 7 *Justicia civil* dos de siete (7.4 y 7.7) a una TC entre 5.1 y 9.6%. Y, por último, en el Factor 8 *Justicia penal* cinco de sus siete subfactores se redujeron a una TC negativa de 2.3 a 15.4%.

Tabla 11. Evolución del Estado de Derecho por Sub-Factores: Atraso

Factores del Índice de Derecho	México 2017- 2018	México 2018- 2019	Evolución TC 2017- 2019
1: Límites al poder gubernamental	0,46	0,47	2,2
1.1 Límites al poder gubernamental por parte del poder legislativo	0,58	0,56	-3,4
1.2 Límites al poder gubernamental por parte del poder judicial	0,46	0,45	-2,2
2: Ausencia de corrupción	0,31	0,29	-6,5
2.1 Los funcionarios del poder ejecutivo no usan su cargo público para obtener beneficios privados	0,33	0,32	-3,0
2.2 Los funcionarios del poder judicial no usan su cargo público para obtener beneficios privados	0,36	0,34	-5,6
2.3 Los funcionarios del gobierno en la policía y las fuerzas armadas no usan su cargo para obtener beneficios privados	0,35	0,34	-2,9
2.4 Los funcionarios del poder legislativo no usan su cargo público para obtener beneficios privados	0,19	0,17	-10,5
3: Gobierno abierto	0,61	0,61	0,0
3.1. Disponibilidad de leyes e información gubernamental de forma pública	0,68	0,67	-1,5
3.2 Derecho a obtener información	0,63	0,62	-1,6
4: Derechos fundamentales	0,52	0,54	3,8
4.3 Debido proceso legal y los derechos de los acusados	0,43	0,42	-2,3
4.5 Garantía de respeto al derecho a la libertad religiosa y de culto	0,74	0,73	-1,4
5: Orden y seguridad	0,59	0,57	-3,4
5.1 Control efectivo de la delincuencia	0,47	0,44	-6,4
5.3 Las personas no recurren a la violencia para rectificar quejas personales	0,29	0,25	-13,8
6: Cumplimiento regulatorio	0,44	0,46	4,5

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

6.4 Respeto al debido proceso en procedimientos administrativos	0,38	0,37	-2,6
6.5 El gobierno no expropia sin seguir un proceso lícito y otorgar una remuneración adecuada	0,57	0,56	-1,8
7: Justicia civil	0,4	0,4	0,0
7.4 Ausencia de influencias inapropiadas por parte del gobierno en la justicia civil	0,52	0,47	-9,6
7.7 Accesibilidad, imparcialidad, y eficacia de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos	0,59	0,56	-5,1
8: Justicia penal	0,3	0,29	-3,3
8.1 Efectividad del sistema de investigación	0,26	0,22	-15,4
8.3 Efectividad del sistema penitenciario	0,19	0,18	-5,3
8.4 Imparcialidad del sistema penal	0,28	0,26	-7,1
8.6 Ausencia de influencias inapropiadas por parte del gobierno	0,39	0,36	-7,7
8.7. Debido proceso legal y los derechos de los acusados	0,43	0,42	-2,3

Fuente: Creación propia con datos de WJP, 2014-2019.

IV.2.3. Índice del Estado de Derecho para las 32 entidades de la República Mexicana, 2018

Si bien el ranking global del índice del Estado de Derecho posicionó a México en el lugar 99 de 126 países con un valor de 0.45. Es importante diferenciar que el índice promedio a nivel de las 32 entidades de la República Mexicana fue de 0.39 en el reporte de 2018 en su comparativa entre las entidades de la República Mexicana sobre la percepción de los factores y sub-factores.

En esta información a mayor detalle, es posible conocer las proporciones que posee cada variable y entidad, y ubicar las entidades que están por encima o por debajo de la media nacional. Con dicha información se recomienda promover acciones que puedan corregir las desigualdades a nivel territorial y regional en la gestión pública que se desarrolla con base al Plan Nacional al Desarrollo, y a nivel de las 32 entidades en sus Planes Estatales de Desarrollo y/o en su caso a los 2,457 municipios que también realizan sus Planes Municipales de

Desarrollo,⁸⁰⁶ los cuales están vinculados al Plan Nacional de Desarrollo.

Como se mencionó al inicio, la metodología del WJP se aplicó a las 32 entidades de la República Mexicana y consultó a más de 25,600 personas (800 en cada estado) que incluyó a 1500 abogados, expertos en derecho penal, civil, laboral, de salud pública, entre otros; para conocer la percepción que existe sobre el Estado de Derecho en sus 8 factores y 42 sub-factores. Esto es un gran logro, ya que es necesario distinguir las grandes desigualdades y dinamismos que existen en todo el territorio nacional.

Para una mayor claridad de la información por la cantidad de valores que posee la tabla 12 siguiente, se agrega el siguiente mapa temático en dos colores, en color verde aparecen 12 entidades que tuvieron un valor por encima de la media nacional (0.39), cuyos valores oscilan de entre 0.40 a 0.47, y con color naranja claro, 20 entidades que están por debajo de entre 0.29 a 0.39.⁸⁰⁷

⁸⁰⁶ Cfr. Se estimó en el año 2014 que, de 2,457 municipios, 2,076 que en términos proporcionales representa un 84.5% de las administraciones públicas municipales, que cuentan con información pública y de libre acceso contaron con Plan de Desarrollo Municipal o delegacional. INEGI. *Porcentaje de Municipios con Información Pública*. [en línea] Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. Recuperado de <<https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?ind=6200028640#divFV6200028640#D6200028640>>. 2015.

⁸⁰⁷ En el Reporte del 2018 del WJP para México, aparece un mapa temático del ranking del IED el cual adjunta al anexo, por si fuera necesario comparar, debido a que los datos no son muy diferentes ya que oscilan desde 0.29 a 0.40 se decidió generar mapas temáticos de cada factor, para ubicar aquellas entidades que están por encima y por bajo del valor promedio nacional, con el objetivo distinguir desigualdades observadas por el IED.

Mapa temático 1 del IED de las 32 entidades de la República Mexicana



Fuente: Creación propia con datos de WJP México, 2018

Para poder sistematizar la información de la tabla 12, se puede mencionar lo siguiente:

De los ocho factores que integran el índice del Estado de Derecho, para las entidades de la república mexicana sobresale por *encima* de la media nacional la entidad de Aguascalientes, que obtuvo el mejor valor del índice del ED con 0.44. El factor 4 Derechos fundamentales fue el mejor evaluado (0.58). En siete de ocho factores se ubicaron las entidades de Zacatecas (0.44), Hidalgo (0.42) y Baja California (0.41). En seis factores aparecieron las entidades de Yucatán (0.46), Campeche y Coahuila (0.43), Nuevo León, Querétaro y Guanajuato (0.42) y Sinaloa (0.40) donde el factor 4 de Derechos fundamentales y el factor 5 de Orden y Seguridad fueron los más representativos. Por último, con cuatro de ocho factores se ubicó a Durango (0.41) con una mejor proporción en el factor 5 de Orden y Seguridad.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

Respecto a las otras entidades que se ubican por *debajo* de la media nacional, en seis de ocho factores apareció Colima con un índice de 0.39, mientras que en cinco factores lo hizo Chihuahua con mismo índice, en ambas entidades sobresalió el factor 4 de Derechos fundamentales.

En cuatro factores aparecen las entidades de Oaxaca y Tamaulipas (0.40), Tabasco (0.39) y Morelos (0.37) sobresaliendo el factor 4 de Derechos fundamentales y el factor 5 de Orden y Seguridad.

En tres factores de ocho aparecen las entidades de San Luis Potosí y Michoacán con un índice de 0.40, Veracruz y Tlaxcala con 0.38, Nayarit y Quintana Roo con 0.37 y Estado de México con 0.36 en los mismos factores como el anterior.

En dos factores las entidades de Chiapas (0.39), Jalisco (0.38) y Ciudad de México (0.37) que, entre ellos, tres factores sobresalen, el factor 3 de Gobierno abierto, factor 4 de Derechos fundamentales y el factor 5 de Orden y Seguridad.

Y con un factor de ocho, las entidades de Puebla, Sonora y Baja California Sur con un índice de 0.36 respectivamente, sobresaliendo el factor 4 de Derechos fundamentales.

Por último, Guerrero no superó la media nacional de ningún factor, su índice promedio es de 0.29.

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

Tabla 12. Índice de Estado de Derecho de las 32 entidades de la República Mexicana, 2018

Entidad	IED	Ranking general	F. 1	F. 2	F. 3	F. 4	F. 5	F. 6	F. 7	F. 8
Yucatán	0,46	1	0,42	0,38	0,38	0,55	0,82	0,38	0,33	0,42
Aguascalientes	0,44	2	0,46	0,41	0,43	0,58	0,45	0,40	0,39	0,43
Zacatecas	0,44	3	0,43	0,42	0,43	0,52	0,38	0,42	0,46	0,44
Campeche	0,43	4	0,47	0,38	0,37	0,53	0,56	0,41	0,41	0,36
Coahuila	0,43	5	0,36	0,35	0,41	0,50	0,64	0,37	0,44	0,39
Nuevo León	0,42	6	0,48	0,39	0,38	0,55	0,41	0,41	0,39	0,36
Hidalgo	0,42	7	0,44	0,38	0,36	0,53	0,49	0,38	0,39	0,38
Querétaro	0,42	8	0,43	0,42	0,27	0,54	0,43	0,43	0,36	0,46
Guanajuato	0,42	9	0,40	0,42	0,48	0,54	0,32	0,38	0,40	0,41
Baja California	0,41	10	0,46	0,41	0,41	0,51	0,16	0,49	0,46	0,42
Durango	0,41	11	0,43	0,32	0,38	0,49	0,51	0,37	0,42	0,36
Sinaloa	0,40	12	0,41	0,35	0,42	0,48	0,41	0,35	0,38	0,41
Oaxaca	0,40	13	0,44	0,34	0,33	0,53	0,46	0,35	0,33	0,39
San Luis Potosí	0,40	14	0,41	0,34	0,36	0,55	0,48	0,34	0,33	0,37
Michoacán	0,40	15	0,40	0,35	0,41	0,50	0,40	0,35	0,39	0,39
Tamaulipas	0,40	16	0,38	0,39	0,34	0,44	0,44	0,42	0,40	0,36
Chiapas	0,39	17	0,39	0,32	0,35	0,52	0,54	0,30	0,36	0,35
Colima	0,39	18	0,43	0,37	0,35	0,52	0,27	0,40	0,37	0,41
Tabasco	0,39	19	0,41	0,36	0,40	0,52	0,34	0,34	0,35	0,37
Chihuahua	0,39	20	0,41	0,36	0,38	0,51	0,28	0,36	0,37	0,42
Veracruz	0,38	21	0,34	0,31	0,41	0,44	0,57	0,38	0,31	0,30
Tlaxcala	0,38	22	0,40	0,33	0,29	0,55	0,48	0,29	0,34	0,38
Jalisco	0,38	23	0,42	0,31	0,45	0,46	0,35	0,35	0,34	0,33
Nayarit	0,37	24	0,40	0,35	0,33	0,51	0,46	0,28	0,31	0,35
Ciudad de México	0,37	25	0,40	0,27	0,51	0,54	0,31	0,30	0,35	0,32
Quintana Roo	0,37	26	0,41	0,31	0,40	0,49	0,34	0,37	0,33	0,33
Morelos	0,37	27	0,42	0,36	0,38	0,53	0,24	0,27	0,33	0,42
Puebla	0,36	28	0,38	0,33	0,34	0,44	0,39	0,40	0,32	0,31
Sonora	0,36	29	0,40	0,33	0,42	0,46	0,30	0,24	0,36	0,36
Estado de México	0,36	30	0,37	0,28	0,44	0,46	0,22	0,39	0,37	0,33
Baja California Sur	0,36	31	0,31	0,32	0,35	0,51	0,30	0,35	0,34	0,37
Guerrero	0,29	32	0,28	0,28	0,37	0,34	0,17	0,29	0,28	0,30
<i>Promedio</i>	0,39	---	0,41	0,35	0,38	0,50	0,40	0,36	0,37	0,38

Fuente: WJP México, 2018.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

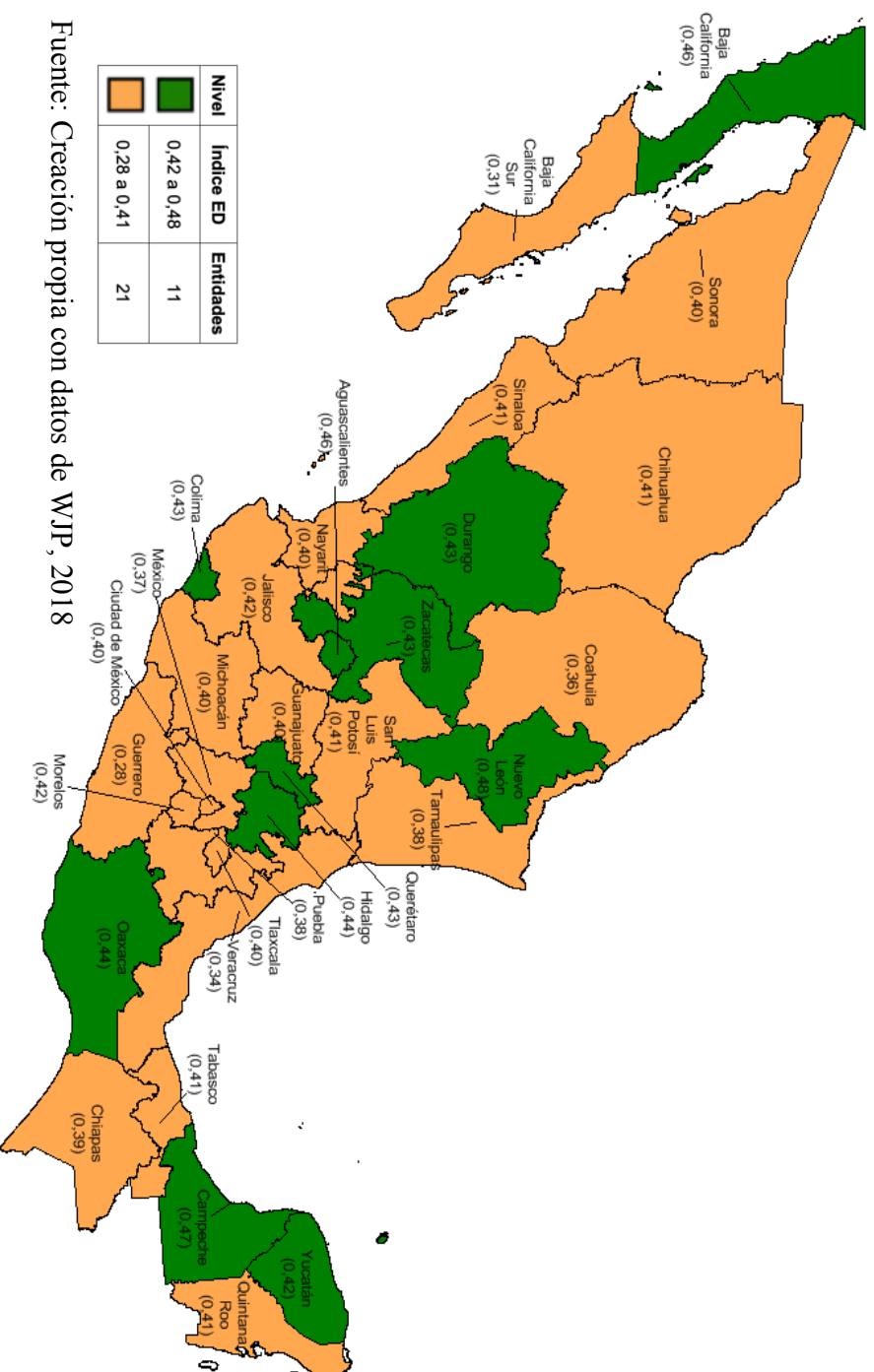
Factores: F.1: Límites al poder gubernamental, F.2: Ausencia de corrupción, F.3: Gobierno abierto, F.4: Derechos fundamentales, F.5: Orden y seguridad, F.6: Cumplimiento regulatorio, F.7: Justicia civil y F.8: Justicia penal.

Se puede mencionar que, al menor número de factores que presentan mejorías, se requiere trabajar con una estrategia integral amplia que ayude a mejorar con un mayor número de acciones la gestión pública para fortalecer el Estado de Derecho.

Para facilitar el análisis a nivel de factores, en los siguientes ocho mapas temáticos del IED de las siguientes páginas, se describen que sub-factores del factor de estudio, sobresalen del promedio nacional. Por lo tanto, aquellas entidades que se ubicaron por debajo requieren de acciones estratégicas con mayor intensidad para fortalecer y consolidar un Estado de Derecho, logrando así importantes cambios para la vida pública del país

En el mapa temático 2 del ***Factor 1. Límites al poder gubernamental***, se encontró a 11 entidades que tienen un IED superior al promedio nacional de 0.41 del factor correspondiente. En orden alfabético se puede mencionar que las entidades de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Durango, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Yucatán y Zacatecas, se desarrollaron mejor en los sub-factores 1.2 *El judicial es un contrapeso eficaz* y 1.5 *Los contrapesos no gubernamentales son eficaces* principalmente, seguido de los sub-factores de 1.1 *El legislativo es un contrapeso eficaz* para el caso de Colima y Durango, y 1.6 *Las elecciones se apegan a la ley* en el caso de Campeche. Por lo tanto, se requiere de invertir mayores recursos institucionales para mejorar a los demás sub-factores.

Mapa temático 2. Factor 1. Límites al poder gubernamental

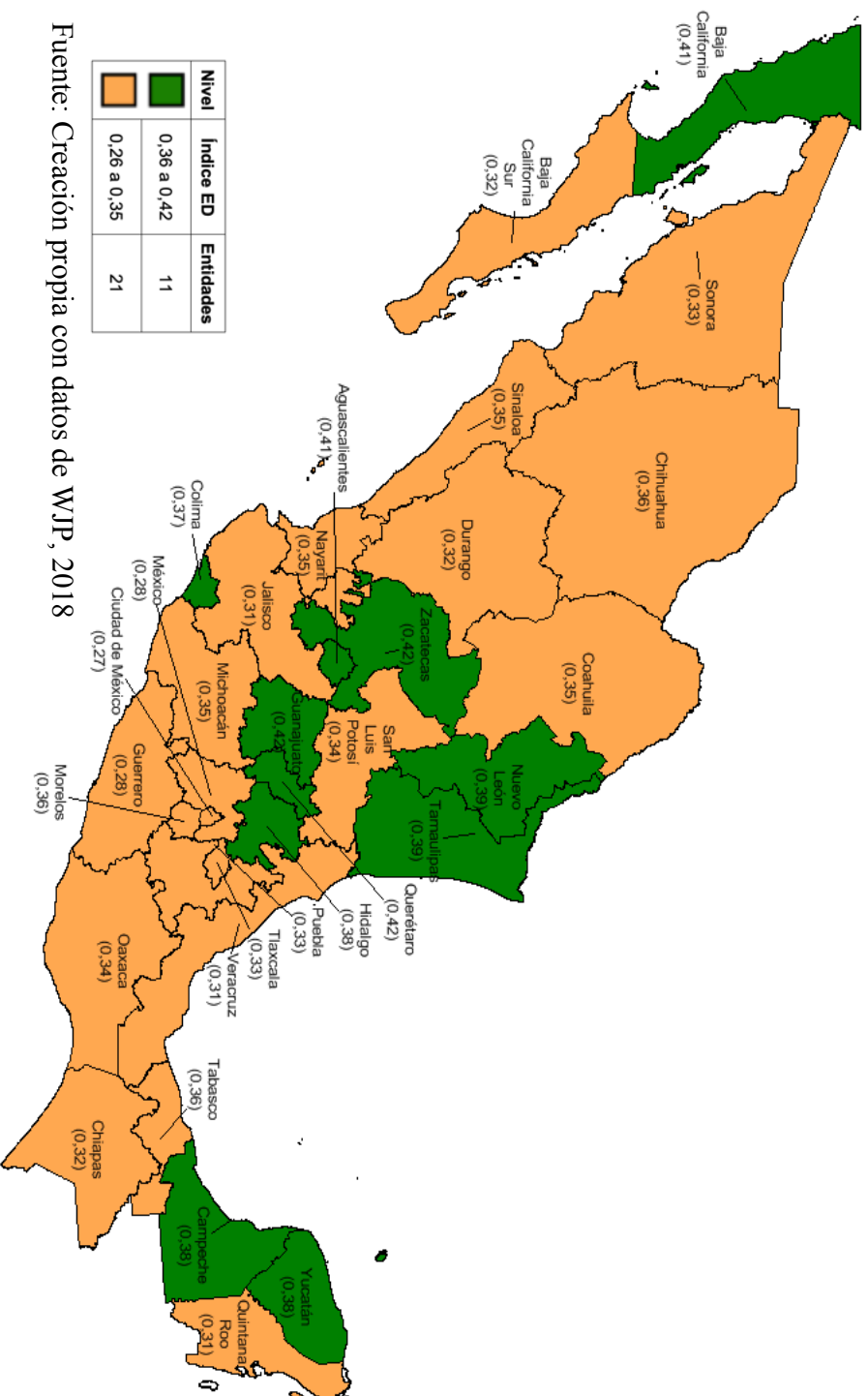


Fuente: Creación propia con datos de WJP, 2018

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

En el mapa temático 3 del **Factor 2. Ausencia de corrupción** se encontró a 11 entidades por encima de 0.35 del factor. Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas se desarrollaron en los sub-factores 2.2 *Ausencia de corrupción en el judicial* y 2.3 *Ausencia de corrupción en las instituciones de seguridad y procuración de justicia*. Con una menor proporción las entidades de Campeche, Colima, Guanajuato, Nuevo León y Tamaulipas también lo hicieron en el sub-factor 2.1 *Ausencia de corrupción en el ejecutivo*.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN
 Mapa temático 3. Factor 2. Ausencia de corrupción

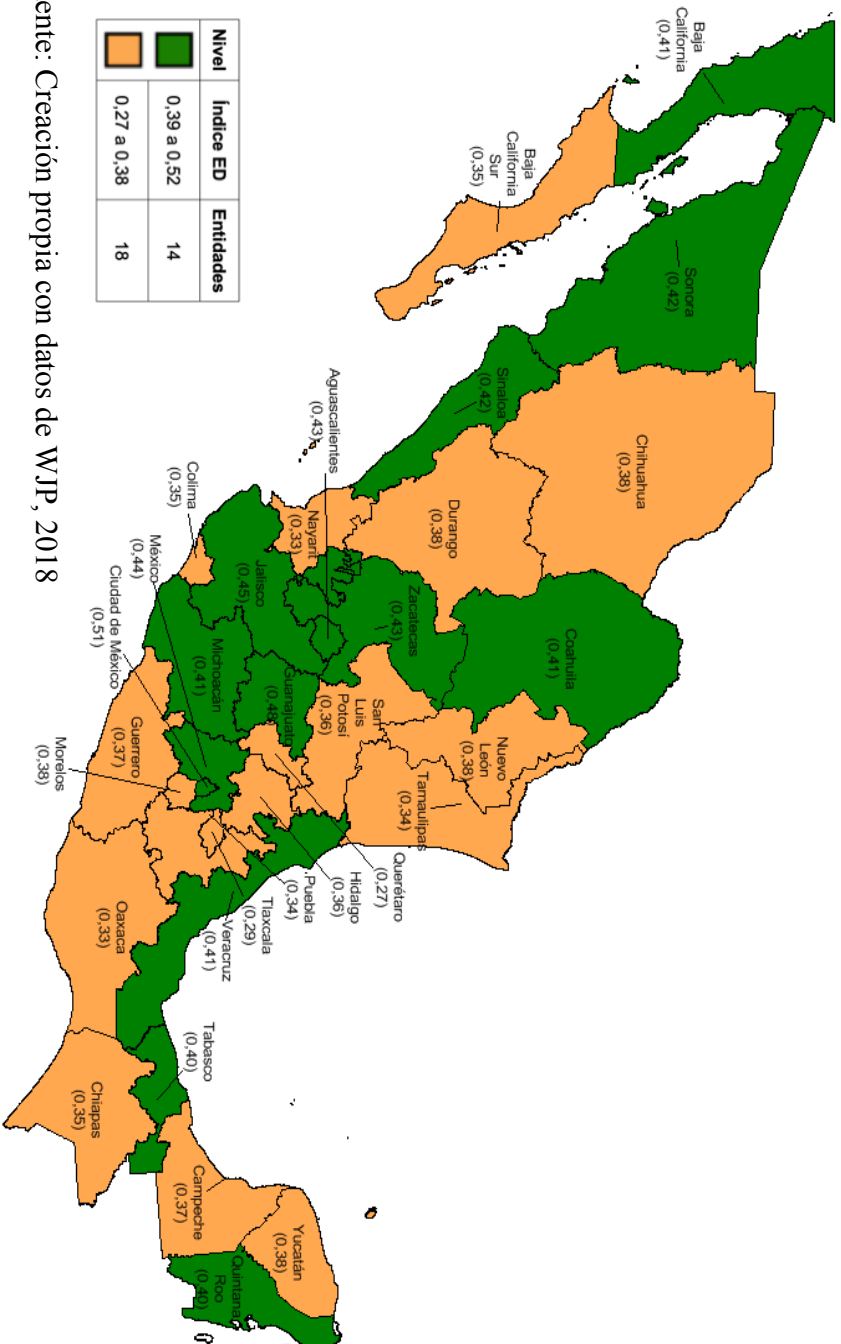


Fuente: Creación propia con datos de WJP, 2018

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

En el mapa temático 4 del **Factor 3. Gobierno abierto**, se encontró a 14 entidades por encima de 0.38 del factor. Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas presentaron un mejor desarrollo en el sub-factor, 3.2 *Derecho a la información pública*, seguido del 3.1 *Participación ciudadana* con menor valor.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN
 Mapa temático 4. Factor 3. Gobierno abierto

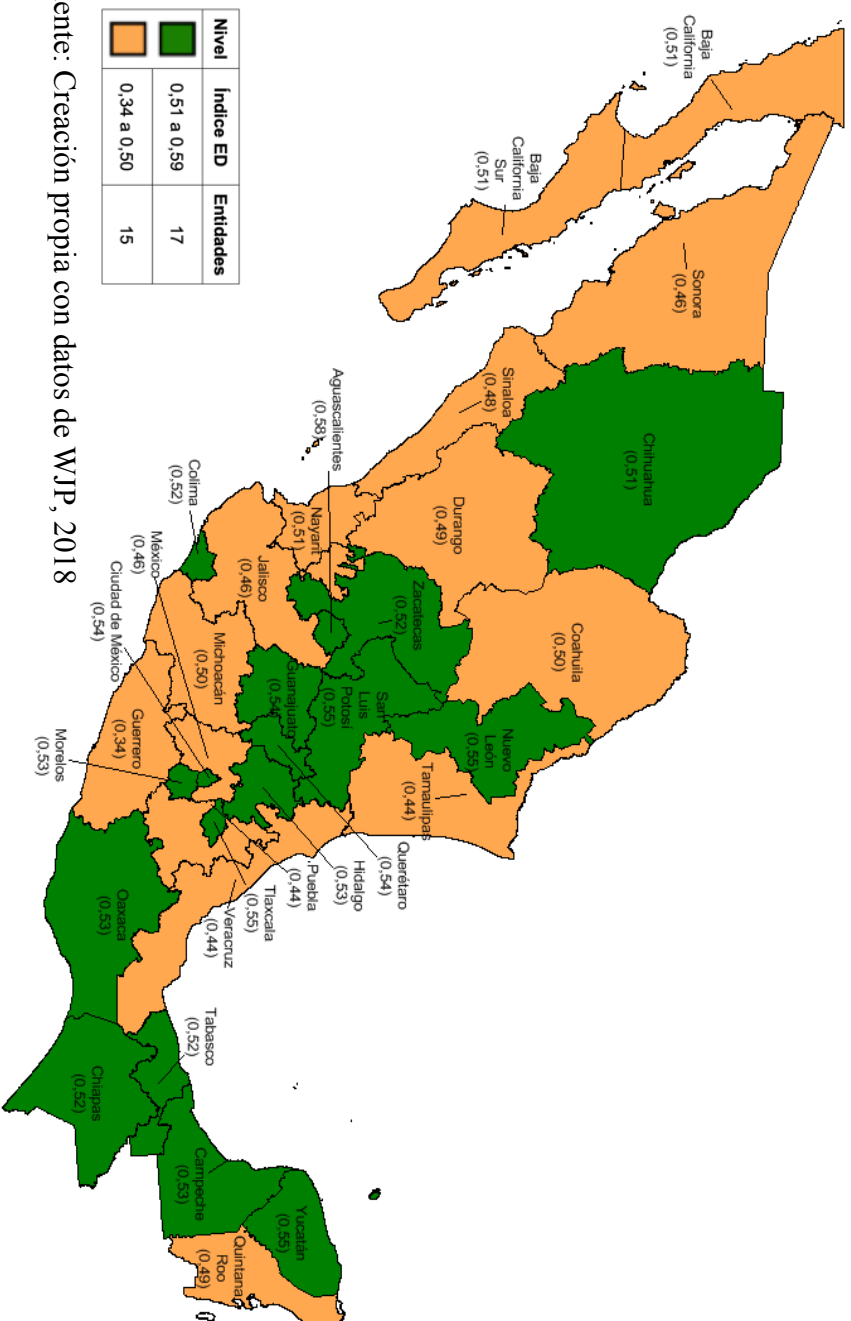


Fuente: Creación propia con datos de WJP, 2018

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

En el mapa temático 5 del **Factor 4. Derechos fundamentales**, como uno de los pilares más importantes para el Estado de Derecho y con mayor número de entidades que sobresalen en el análisis. 17 entidades están por encima de 0.50 del factor. Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas presentaron un mejor desarrollo en el sub-factor 4.5 *Libertad religiosa*, seguido del 4.7 *libertad de asociación*. Aguascalientes y Morelos sobresalieron también en el sub-factor 4.6 *Derecho a la privacidad*, e Hidalgo en el 4.4 *liberad de expresión*.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN
 Mapa temático 5. Factor 4. Derechos fundamentales

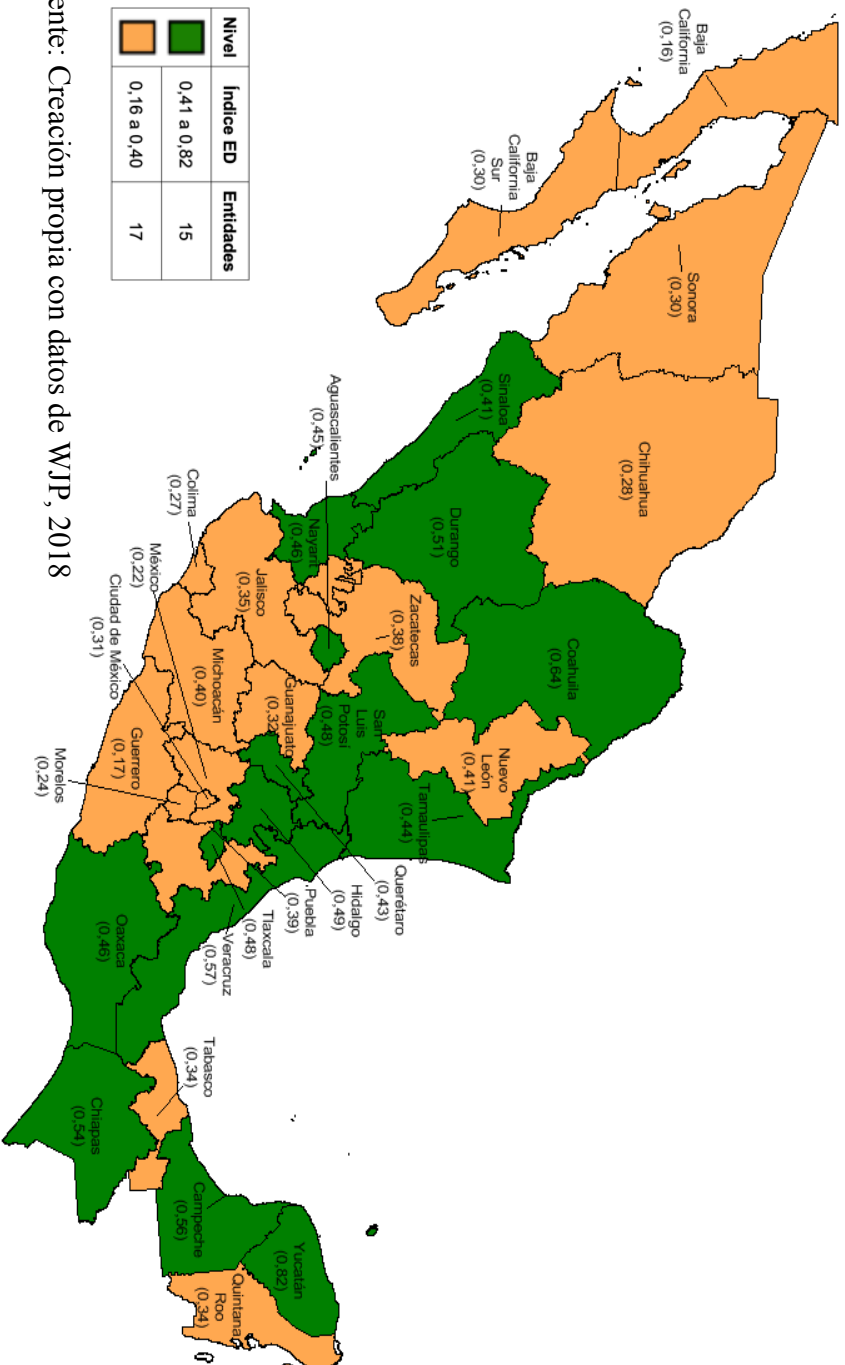


Fuente: Creación propia con datos de WJP, 2018

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

En el mapa temático 6 del **Factor 5. Orden y seguridad**, 15 entidades están por encima de 0.40 del factor. Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán se desarrollaron mejor en el sub-factor 5.2 *Ausencia de crimen*, seguido del sub-factor 5.1 *Ausencia de homicidios* y por último el 5.3 *Las personas se sienten seguras*.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN
 Mapa temático 6. Factor 5. Orden y seguridad

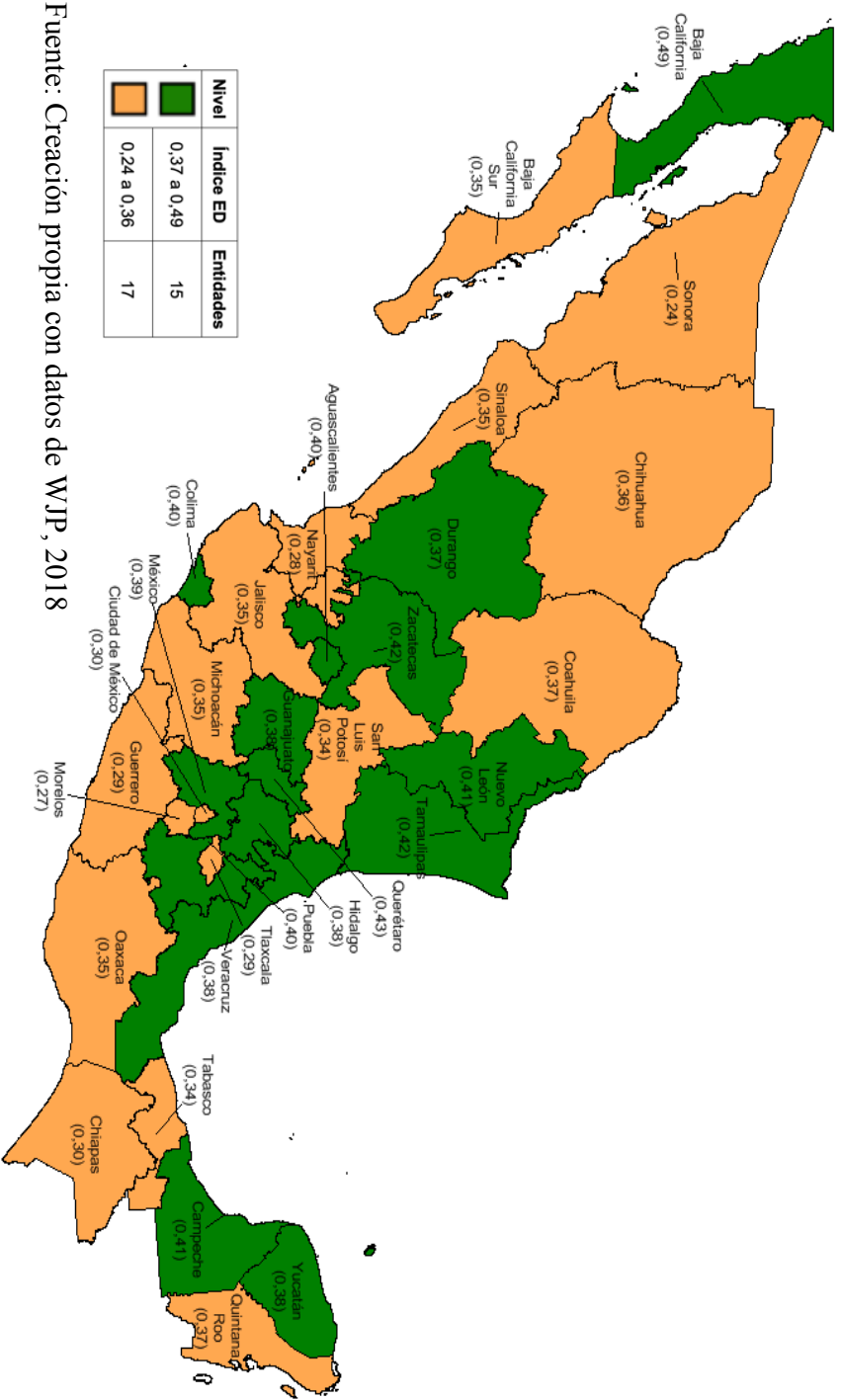


Fuente: Creación propia con datos de WJP, 2018

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

En el mapa temático 7 del **Factor 6. Cumplimiento regulatorio**, 15 entidades están por encima de 0.36 del factor. Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas se desarrollaron mejor en el sub-factor 6.2 *Cumplimiento regulatorio libre de corrupción*, seguido de 6.3 *Procedimientos administrativos eficientes* y 6.4 *Debido proceso en procedimientos administrativos*. Con menores valores aparecen los subfactores de 6.5 *Derechos de propiedad* y 6.1 *Cumplimiento regulatorio eficaz*.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN
 Mapa temático 7. Factor 6. Cumplimiento regulatorio

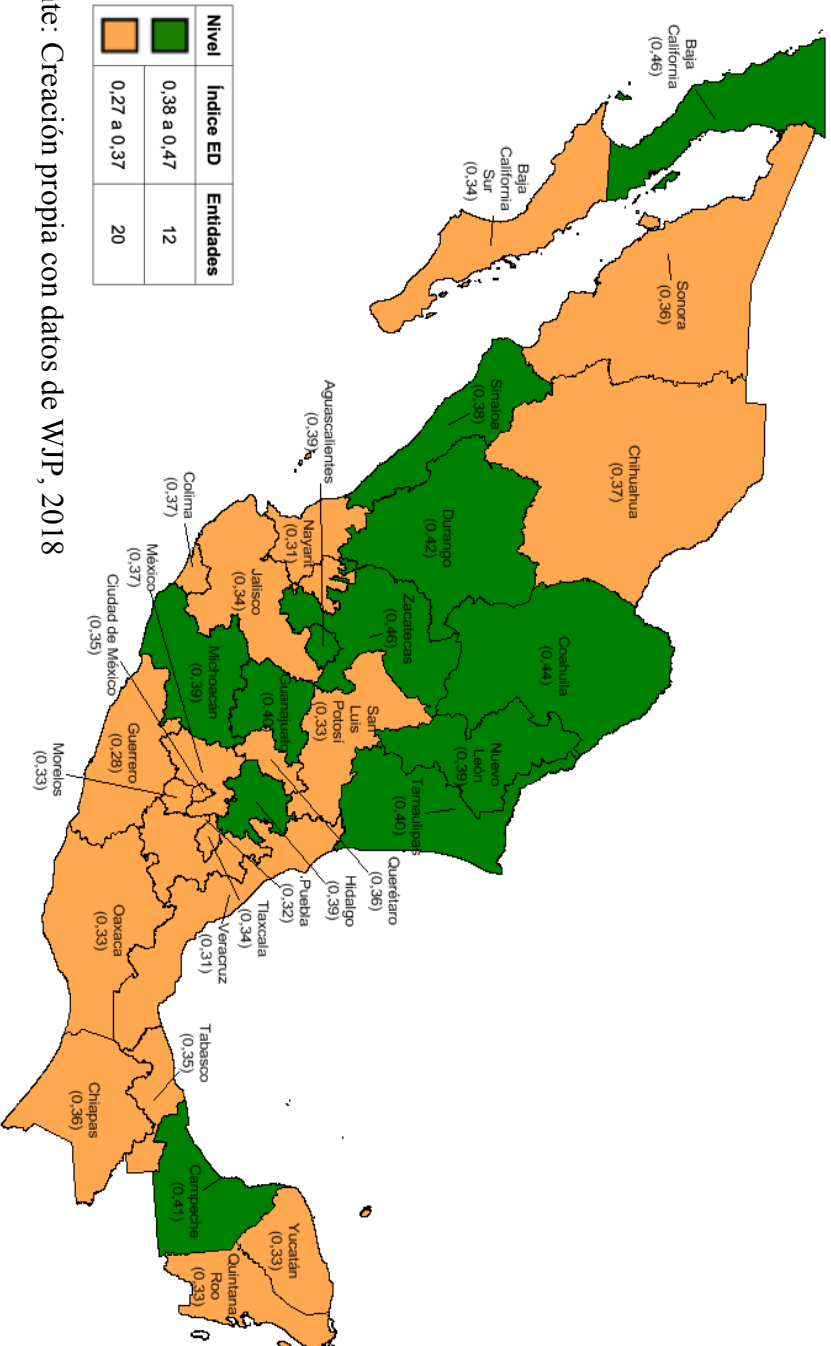


Fuente: Creación propia con datos de WJP, 2018

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

En el mapa temático 8 del **Factor 7. Justicia civil**, 12 entidades están por encima de 0.37 del factor. Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas se desarrollaron mejor en los sub-factores 7.8 *Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias accesibles, imparciales y expeditos*, 7.4 *Justicia civil imparcial, independiente y libre de corrupción* y 7.2 *Acceso a información y a asesoría legal asequible en casos civiles*. Seguido con menor valor el sub-factor 7.5 *Justicia civil de calidad*, y, por último, aparecen los sub-factores 7.7 *Ejecución efectiva de las resoluciones en materia civil*, 7.3 *Justicia civil asequible y sin procesos burocráticos*, 7.6 *Justicia civil expedita* y 7.1 *Las personas conocen sus derechos*.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN
 Mapa temático 8. Factor 7. Justicia civil

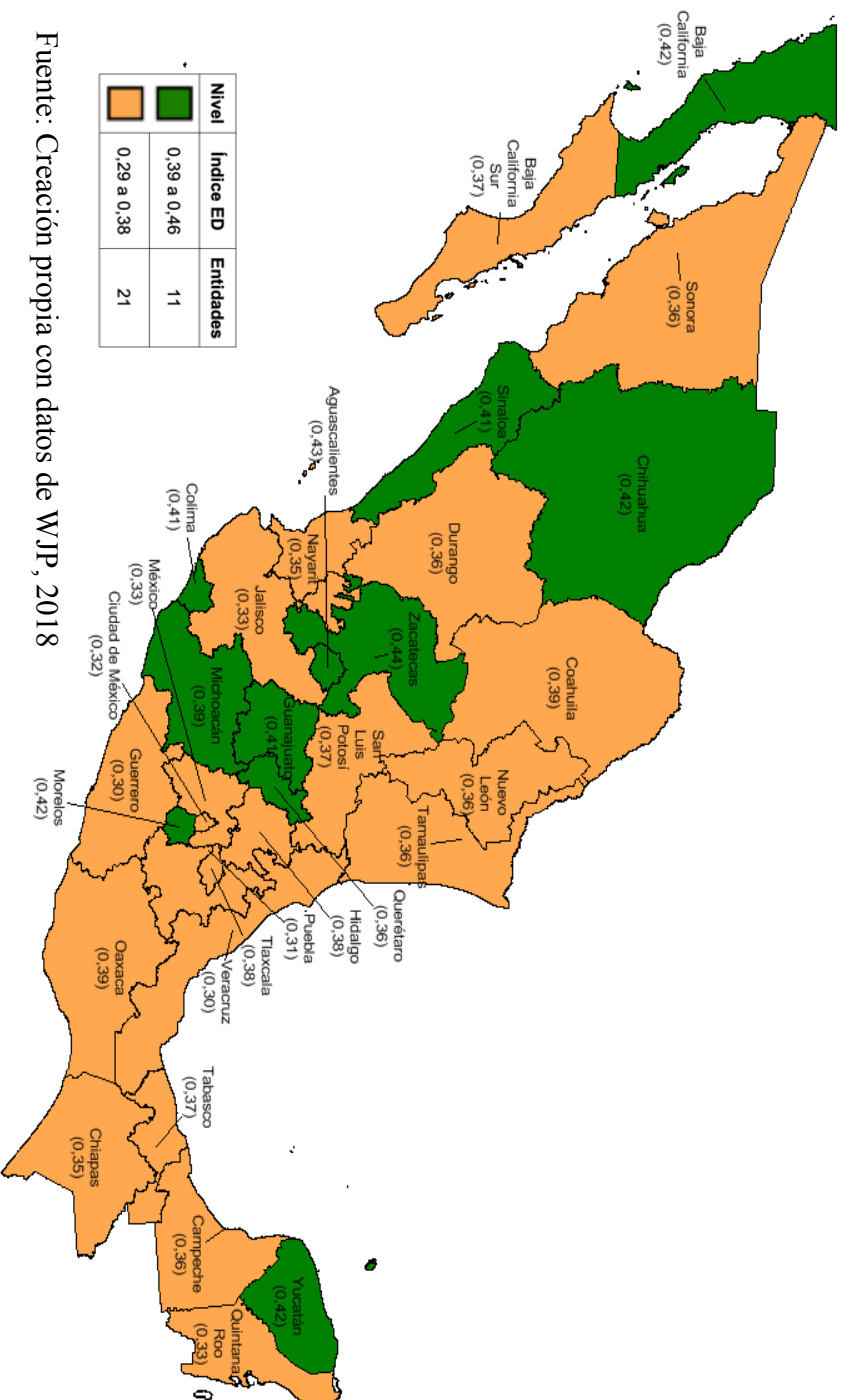


Fuente: Creación propia con datos de WJP, 2018

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

Por último, en el mapa temático 9 del **Factor 8. Justicia penal**, 11 entidades están por encima de 0.38 del factor. Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Querétaro, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas se desarrollaron mejor en los sub-factores 8.4 *Debido proceso legal*, 8.6 *Sistema penitenciario seguro y respetuoso de los derechos humanos*, 8.3 *Derecho de las víctimas*. Seguido del sub-factor 8.5 *Justicia penal imparcial, independientemente y libre de corrupción*. Y, por último, con menor valor los sub-factores 8.2 *Procuración e impartición de justicia eficiente y eficaz* y 8.1 *Investigación penal eficaz*.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN
 Mapa temático 9. Factor 8. Justicia penal



Fuente: Creación propia con datos de WJP, 2018

IV.3. RESULTADOS GENERALES DEL LOGRO DE METAS PORCENTUALES VINCULADAS AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018

A continuación, se presentan los resultados de la planificación de México, vistos desde el último Sexto informe de gobierno de la Administración pública que concluyó el período de 2013 a 2018 teniendo como referencia a su Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.

Como se mencionó en los capítulos anteriores, en el Plan se vinculan las 5 políticas y los programas que se derivan de él, los cuales fueron desarrollados por la administración en turno.⁸⁰⁸ En el Sexto del informe aparecen 21 programas nuevos que se desarrollaron posterior a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo en los primeros seis meses de gobierno.

Podría fácilmente cometerse un error, el asumir que la planificación general no es necesaria si solo existiesen los programas sectoriales para mejorar el desarrollo del país. Los problemas como ya se ha dicho en los capítulos anteriores son complejos, debido a que se relacionan con una infinidad de factores de manera directa y/o indirecta. La planificación general pretende vincular la diversidad de programas sectoriales, regionales, especiales, y coordinar la gestión del gobierno para generar un mayor y mejor crecimiento y desarrollo.

⁸⁰⁸ Es importante señalar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se menciona el término de Metas Nacionales (como sinónimo de Retos Nacionales) en las cinco Políticas Nacionales, que se desarrollaron por Administración pública. En el anexo del Sexto informe de gobierno de 2018, los valores que aparecen en las metas corresponden a la cantidad de acciones alcanzadas por año, sin embargo, no queda claramente definido, cuál fue la meta-objetivo para ser comparable el resultado para todo el período de gobierno. Por ejemplo, la línea de acción que tiene como unidad de medida el «Porcentaje de entidades federativas que cuentan con un protocolo en materia de atención a víctimas de trata de personas» obtuvo un valor de 21.9% en el año 2014, seguido de 28.1% (2015), 43.8% (2016), 50.0% (2017) y 50.0% en el 2018, que, si se sumaran los valores, se alcanzaría un valor de 193.8%. No obstante, el valor base al que se refiere (año 2013) es de 6.3%. Además de lo anterior, el diseño de la línea de acción debió hacer referencia a establecer para cada año, o en su caso para todo el período cumplir un porcentaje del «Objetivo Especial 2. Proporcionar atención, protección y asistencia de manera integral a las víctimas de trata de personas» indicando una cantidad específica de la meta alcanzable.

Tabla 13. Políticas de Desarrollo Nacional 2013-2018

Políticas Nacionales	Número de Programas	Número de Indicadores	Promedio	Mediana
1. México en Paz	17	131	73,4	81,7
2. México Incluyente	18	88	65,6	78,0
3. México con Educación de Calidad	7	47	56,7	50,0
4. México Prospero	27	107	59,2	64,0
5. México con Responsabilidad Global	5	15	55,9	73,2
Total	74	388	62,2	73,9

Fuente: Creación propia.

En la tabla 13 anterior puede observarse la cantidad de programas que posee cada política de desarrollo nacional, con la cantidad de indicadores que en su unidad de medida corresponde a porcentajes. Las dos columnas últimas, se refiere a el valor promedio y medio ajustado (mediana)⁸⁰⁹ de las metas alcanzadas de las políticas públicas.

Por lo tanto, como puede observarse el Plan Nacional de Desarrollo al asociar una diversidad de indicadores porcentuales que pueden ser medibles y comparables se observa que las metas alcanzaron valores de entre 62.2 a 73.9%. Por tipos de políticas, la política 1. México en Paz obtuvo un 81.7% siendo la que mejor se desarrolló, seguido de la política 2. México Incluyente con un 78.0%. Con menores proporciones se encuentra la política 5. México con Responsabilidad Global (73.9%), 4. México Próspero (64.0%) y 3. México con Educación de Calidad (50.0%).

En el caso de México, los datos analizados del Sexo informe de gobierno, mostró que 31 programas se encontraron vinculados entre algunas de las políticas que aparecen en la tabla 13 anterior. La administración desarrollo solo 57 programas, sin embargo, la cantidad de 74 programas que aparece en la tabla corresponde a la diferencia de

⁸⁰⁹ Se decidió agregar el valor de la mediana estadística, para ajustar el resultado del logro de las políticas y programas. Se recomienda utilizar dicho valor para reducir el peso de aquellos valores que se ubican en los valores máximos-máximos y mínimos-mínimos que pudieran afectar la estimación estadística.

aquellos programas que tuvieron un doble y triple fin como son los siguientes:

- El Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018 y el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 se vincularon con las políticas 1. México en Paz y 2. México Incluyente.
- El Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018 se vincularon con las políticas 1. México en Paz, 2. México Incluyente y 4. México Prospero.
- El Programa Especial de Cambio Climático, 2014-2018 se vinculó con las políticas 1. México en Paz y 4. México Prospero.
- El Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018 se vinculó con las políticas 2. México Incluyente, 3. México con Educación de Calidad y 4. México Prospero.
- El Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018, Programa Regional de Desarrollo del Centro 2014-2018, Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018, Programa Regional para el Desarrollo del Norte 2014-2018, Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, Programa Sectorial de Salud 2013-2018, se vincularon con las políticas 2. México Incluyente y 4. México Prospero.
- El Programa Especial de Migración 2014-2018 se vinculó con las políticas 2. México Incluyente y 5. México con Responsabilidad Global.
- El Programa Nacional Forestal, 2014-2018 se vinculó con las políticas 2. México Incluyente, 4. México Próspero y 5. México con Responsabilidad Global.
- El Programa de Desarrollo Innovador, 2013-2018 se vinculó con las políticas 4. México Próspero y 5. México con Responsabilidad Global.

En el anexo A26 como se mencionó antes, aparece la lista de los programas que incluyó el Plan Nacional de Desarrollo, pero se enlistan los nuevos programas como referencia. Todos los programas que se

desarrollaron en la administración en turno fueron considerados a nivel empírico en esta investigación, tomando de referencia solo los porcentajes metas de la unidad de medida, que aparecen el anexo estadístico dividido en 5 metas (1. México en paz, 2. México incluyente, 3. México con educación de calidad, 4. México próspero y 5 México con responsabilidad global). El objetivo que se persigue es conocer si a través de indicadores que son medibles, estimar en promedio el grado de efectividad que tiene el Plan al asociar los programas que derivan de él y que son ejecutados por el gobierno.

Programa Nacional:

- Evaluación de los Aprendizajes
- Derechos Humanos 2014-2018
- Desarrollo Urbano 2014-2018
- Espectro Radioeléctrico 2017-2018
- Población, 2014-2018
- Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018
- Procuración de Justicia 2013-2018
- Protección Civil, 2014-2018
- Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018
- Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad, 2014-2018
- Aprovechamiento Sustentable de la Energía, 2014-2018
- Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018
- Atención Integral a Víctimas 2014-2018
- Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018
- Seguridad Nacional 2014-2018

Programa Sectorial:

- Relaciones Exteriores 2013-2018

Programa Especial:

- Educación Intercultural, 2014-2018
- Transición Energética, 2017-2018
- Aprovechamiento de Energías Renovables, 2014-2018

Programa Regional:

- Desarrollo del Centro 2014-2018

En la tabla 14 puede observarse que de 57 programas que desarrollo la Administración pública de 2013 a 2018 se dividen en programas Nacionales, Sectorial, de Desarrollo, Integrales, Especiales y Regionales, se encontró 695 indicadores (cantidad de recursos, artículos, acuerdos, equipos, certificaciones, convenios, días, espacios públicos, empleos, etc.) de los cuales 409 indicadores se ubican en términos porcentuales, reflejando el 58.8% correspondiente del total de los porcentajes en su unidad de medida. 39 programas (68.4%) pueden compararse de entre un 50 a 100%, mientras que 18 programas (31.6%) lo hacen de entre un 0 a un 45.8%.

Tabla 14. Proporciones de metas logradas por tipo de programas

Cantidad	Programas	Metas
29	Nacionales	63,2%
3	Regionales	92,9%
14	Sectoriales	69,0%
1	Integrales	35,4%
10	Especiales	49,5%

Fuente: creación propia.

Por orden de mayor logro de metas se ubican los programas regionales (1. Norte, 2. Centro y 3. Sur-Sureste) que en promedio registraron un 92.9% del logro de sus metas, seguido de los programas sectoriales en un 69.0%, los cuales son un complemento significativo y necesario para la planificación del desarrollo a nivel nacional que desarrolla cada secretaría. Es importante señalar que la cantidad de programas sectoriales (14) es duplicada por los programas nacionales (29), los cuales lograron una proporción importante de 63.2%. Por último, se ubican 10 programas especiales que alcanzaron un 49.5% y 1 programa integral con una baja proporción.

Respecto a las estrategias transversales que tienen por objetivo entrelazar las políticas de desarrollo se encontraron los programas de 1) Democratizar la Productividad, 2) Gobierno Cercano y Moderno y 3) Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres. Los programas asociaron 48 indicadores con diferente tipo de unidad de medida (días, índices, número de funcionarios, programas, porcentaje del PIB, tasas, y porcentajes), de ellos, 15 (31.25%) son porcentajes en su unidad de medida.

El programa 1) Democratizar la productividad en su objetivo transversal 1 *Promover el uso eficiente de los factores de producción de la economía*, logró un 50% en su meta, único indicador en que aparece con unidad de medida en porcentaje.

En el programa 2) para un Gobierno Cercano y Moderno, se encontró cinco indicadores de los objetivos transversales (1. *Impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal (APF)*, 3. *Optimizar el uso de los recursos en la APF*, dos indicadores de objetivo 4. *Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF*, 5. *Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento*), que en promedio lograron una proporción de un 56.4%.

Por último, en el programa 3) para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres contó con nueve objetivos transversales (cuatro objetivos en 1. *Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres*, uno en 3. *Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad*, uno en 4. *Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar*

el bienestar, y tres en 5. Generar entornos de convivencia y corresponsabilidad familiar-social, actividades de tiempo libre y movilidad segura para las mujeres y niñas), que en total presentaron la más baja proporciones de logro de un 38.6%, por lo tanto, se requiere de una mayor intervención para que pueda fortalecerse los programas de manera transversal, ya que solo tres de ellos logró más de un 80% en sus metas en lo relativo a la transparencia focalizada, la satisfacción de los usuarios respecto a los servicios públicos de las dependencias y el índice de instituciones que tienen estructuras orientadas a objetivos estratégicos y recursos humanos profesionalizados.

Por lo tanto, se asume que la planificación es compleja y debe desarrollarse con objetivos de metas alcanzables en lo general y en lo específico, para que logre integrar mayores aspectos del desarrollo de manera holística, como lo hacen los Planes Nacionales, en su vinculación con los programas nacionales, regionales e integrales, en comparación con los programas propiamente sectoriales.

Para un mayor detalle, puede consultarse en el anexo A28, la proporción que logró cada programa en promedio de sus indicadores que fueron comparables por su unidad de medida en porcentajes.

IV.4. VÍNCULO ENTRE EL ESTADO DE DERECHO Y LA PLANIFICACIÓN

Como parte final de este capítulo, para el caso de México se acompañan los resultados empíricos con un modelo econométrico de economía espacial, realizado por medio del paquete estadístico llamado SPAD como se mencionó en la metodología al inicio de la presente investigación.

Para el caso de España, no fue posible realizar el mismo análisis, debido a que los programas que existen, no se vinculan con ningún Plan Nacional de Desarrollo, ya que dejaron de existir en el año 1975. Por ello, es necesario recordar que, con la planificación nacional del desarrollo se pretende que los programas que se desarrollan por la administración en turno consideren de fondo, equilibrar en todo momento el desarrollo de las regiones, y no solo elaborar planes cuando se requiera, ya que sería mayormente difícil fortalecer el crecimiento y desarrollo de las regiones cuando se actúa de manera reactiva y no preventiva.

El modelo econométrico consta de dos partes. Primeramente, se elaboró una base de datos que contiene dos variables, en éstas se recogen los valores de: (1) factores y sub-factores del índice del Estado de Derecho del año 2018⁸¹⁰ y, (2) la contribución del valor promedio de la planificación⁸¹¹ asignada (62.2%) a los valores promedios estimados de los factores y sub-factores del índice del Estado de Derecho de los dos últimos reportes publicados por WJP para los años 2017-2018 y 2019. La base de datos se utiliza para generar la primera parte del análisis, que corresponde a realizar un análisis de componentes principales (ACP), el cual tiene por objeto identificar las variables de la base de datos que tienen un mayor peso en la construcción del plano multidimensional y multifactorial en la dispersión de valores. En la segunda parte, se procede a un análisis de clústeres basado en factores a través del método jerárquico, que se utiliza para la construcción y caracterización de las particiones (asignación de los factores-sub-factores) en una distribución de valores bajos, medios y altos que se asignan a los clústeres.

IV.4.1 Parte primera: Análisis de componentes principales

Como se mencionó anteriormente, el análisis de componentes principales (ACP)⁸¹² tiene por objeto identificar las variables que tienen

⁸¹⁰ El reporte Estado de Derecho 2019 (versión en inglés), corresponde a la información recogida por las encuestas que se llevaron a cabo por la organización World Justice Project, durante el período de mayo a noviembre de 2018. WORLD JUSTICE PROJECT. *Rule of Law Index*. WJP. p. 161.

⁸¹¹ El valor promedio de la planificación incluye los valores porcentuales de las metas logradas por los diferentes programas nacionales, sectoriales, regionales, integrales y sociales vinculados al Plan Nacional de Desarrollo. La tabla 14. Políticas de Desarrollo Nacional 2013-2018 presentada anteriormente, muestra que el valor de la planificación alcanzada es entre 62.2% a 73.9%, se decidió elegir el valor más bajo, ya que el valor de 73.9% corresponde al valor de la mediana estadística que elimina los datos extremos (máximos-máximos y mínimos-mínimos).

⁸¹² Cfr. Para comprender la estructura de la tabla 15, en la primera columna aparece la lista de factores y sub-factores del índice del Estado de Derecho de la organización World Justice Project. En la segunda columna, aparecen los valores de la distancia al origen de cada uno de los factores y sub-factores distribuidos en el plano factorial. La tercera columna, aparecen las coordenadas 1 y 2 del plano factorial que se representa en la siguiente gráfica (coordenadas del centro de gravedad de los primeros ejes factoriales). En la cuarta columna aparecen las

un mayor peso en la construcción del plano multidimensional y multifactorial de las variables de estudio.

Diferenciar el peso de los factores, de acuerdo con su contribución, nos ayuda a valorar y generar acciones estratégicas que puedan incorporarse en la planificación por medio de programas hechos a medida, para incrementar aún más el Estado de Derecho y la percepción que se tiene de la gestión pública.

A nivel metodológico es importante conocer si los factores y sub-factores son semejantes (o no) en sus valores, para poder deducir que pertenecen a un mismo grupo, la distancia se recoge por la estimación del χ^2 valorando si el resultado que posee cada factor y sub-factor por la inercia promovida en la aplicación de los programas que pertenecen al Plan Nacional de Desarrollo, si los valores de los programas no son similares, puede pensarse que el Plan no se aplicó con la misma intensidad en todos los programas para darles soporte desde la visión general de la planificación.

Los puntos en el espacio que aparecen en el mapa 10, representan las modalidades de las variables del índice del Estado de Derecho y de la participación del valor promedio de los programas en los factores y sub-factores del IED, los cuales deben referirse al sistema de coordenadas. Esto significa que deben proyectarse sobre las direcciones principales halladas al descomponer la inercia.⁸¹³ Cada variable tiene un peso relativo que viene dado por la cantidad de factores y sub-factores que se identifican con los valores de las variables respecto del total de observaciones y la cantidad de variables formando las contribuciones.⁸¹⁴

contribuciones de las dos variables que corresponden a los factores y sub-factores del índice del Estado de Derecho vinculados a la planificación que se recogen por cada eje factorial y, por último, la quinta columna corresponde al coseno al cuadrado de ambos ejes factoriales, este asegura que los valores de las contribuciones sean correctos.

⁸¹³ La inercia total de la nube de puntos es la diferencia entre el cociente de la cantidad total de modalidades que forman parte del análisis y la cantidad de variables consideradas.

⁸¹⁴ Las contribuciones de las variables y de los factores-sub-factores para la formación del factor, surge de la suma de la contribución individual de modalidad perteneciente a la variable, por lo que la suma de todas las contribuciones acumuladas de las variables consideradas es igual a 100, es decir, el 100%. BARONI, A. Y VIANCO, A. *Manual de econometría*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Río Cuarto. 2012 p. 402.

La inercia total de la nube de puntos N_j que facilitan a obtener el valor de las contribuciones globales GC es el resultado de la diferencia entre el cociente de la cantidad total de modalidades que forman parte del análisis (K) y la cantidad de variables consideradas (p) más la diferencia de -1 . De modo que la función estimada se observa en el mapa 10 y representa de la siguiente manera:

$$I_{GC}^{N_j} = \frac{K}{p} - 1$$

En los resultados del Análisis de Componentes Principales (ACP) se muestran en la tabla 15, en la columna de las contribuciones, que solo cuatro sub-factores presentaron una mayor contribución por encima de un 10 por ciento respecto a su eje factorial.

En el eje factorial 1, el sub-factor *5.2 Control efectivo del conflicto* que pertenece al factor **5 Orden y seguridad**, contribuyó en un 25.7%, mientras que en el eje factorial 2, el sub-factor *1.3 Límites al poder gubernamental por parte de auditorías independientes* que forma parte del factor **1 Límites al poder gubernamental** obtuvo una contribución del 15.9%. En tercer lugar, aparece el sub-factor *6.2 Aplicación de regulaciones gubernamentales sin influencia inapropiada* del factor **6 Cumplimiento regulatorio** con 11.5%, y, por último, el sub-factor *4.6 Garantía de respeto al derecho a la privacidad* del factor **4 Derechos fundamentales** lo hizo con 10.2%. Estos valores son los más representativos, y, por lo tanto, son los que definen la orientación del plano factorial que aparece en la siguiente gráfica.

Con menores contribuciones que se distribuyen en el plano factorial, se ubica en el eje factorial 1, 4 factores (*3 Gobierno abierto*, *2 Ausencia de corrupción*, *8 Justicia penal* y *5 Orden y seguridad*) y 21 sub-factores (*4.5*, *2.4*, *8.3*, ***8.1***, *3.1*, *4.7*, *1.4*, *5.3*, ***8.4***, *3.2*, *7.5*, ***8.5***, *1.6*, *3.4*, ***8.2***, *4.6*, ***2.1***, *7.7*, *7.2*, ***1.1*** y ***6.5***) con proporciones de entre 1 a 6.80%, que sumados da un total de 65.3%. En el eje factorial 2, aparece, 1 factor (*4 Derechos fundamentales*) y 22 sub-factores (***8.2***, ***1.1***, ***6.5***, *7.4*, ***8.1***, *7.1*, ***8.4***, *6.3*, *5.1*, ***2.1***, *6.1*, *7.5*, *6.4*, *8.6*, *3.3*, *7.6*, *4.3*, *8.7*, ***8.5***, *4.1*, *4.7* y *4.2*) de los cuales 13 de ellos no se repiten en el eje factorial 1, los valores que presentan oscilan de entre 1 y 4.90% que en suma da un total de 54.5% en su eje factorial 2. Si se suman las primeras contribuciones, más las segundas, el modelo es explicado con 26 factores para el eje factorial 1 con una contribución de 91%, mientras

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

que para el eje factorial 2, con 27 factores a una contribución de 93%. Por lo tanto, se requiere de una mayor intervención para los factores restantes, para mejorar el índice del Estado de Derecho con la planificación.

Tabla 15. Contribuciones de los factores al Índice del Estado de Derecho

Factores	Disto	Coordenadas		Contribuciones		Coseno^2	
		Eje 1	Eje 2	Eje 1	Eje 2	Eje 1	Eje 2
Índice Estado de Derecho Global	0.12	-1.	0.	0.0	0.2	0.97	0.03
1: Límites al poder gubernamental	1.09	-3.	0.	0.1	0.0	1.00	0.00
1.1 Límites al poder gubernamental por parte del poder legislativo	17.67	-13.	-1.	1.0	4.3	0.99	0.01
1.2 Límites al poder gubernamental por parte del poder judicial	0.12	-1.	0.	0.0	0.2	0.97	0.03
1.3 Límites al poder gubernamental por parte de auditorías independientes	0.52	1.	2.	0.0	15.9	0.35	0.65
1.4 Sanciones a los funcionarios de gobierno cuando incurren en conductas indebidas	51.86	23.	0.	3.1	0.9	1.00	0.00
1.5 Contrapesos no gubernamentales	8.34	-9.	0.	0.5	0.0	1.00	0.00
1.6 Transición de gobierno sujeta a la ley	29.57	-17.	0.	1.8	0.4	1.00	0.00
2: Ausencia de corrupción	31.65	18.	0.	1.9	0.0	1.00	0.00
2.1 Los funcionarios del poder ejecutivo no usan su cargo público para obtener beneficios privados	22.67	15.	-1.	1.3	2.3	1.00	0.00
2.2 Los funcionarios del poder judicial no usan su cargo público para obtener beneficios privados	14.30	12.	0.	0.9	0.0	1.00	0.00
2.3 Los funcionarios del gobierno en la policía y las fuerzas armadas no usan su cargo para obtener beneficios privados	14.30	12.	0.	0.9	0.0	1.00	0.00
2.4 Los funcionarios del poder legislativo no usan su cargo público para obtener beneficios privados	100.37	32.	0.	6.0	0.5	1.00	0.00

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

3: Gobierno abierto	34.48	-19.	0.	2.1	0.0	1.00	0.00
3.1 Disponibilidad de leyes e información gubernamental de forma pública	70.90	-27.	0.	4.2	0.2	1.00	0.00
3.2 Derecho a obtener información	43.25	-21.	0.	2.6	0.1	1.00	0.00
3.3 Participación cívica	14.16	-12.	-1.	0.8	1.8	1.00	0.00
3.4 Mecanismos de queja	29.57	-17.	0.	1.8	0.4	1.00	0.00
4: Derechos fundamentales	10.01	-10.	1.	0.6	1.5	1.00	0.00
4.1 Trato igualitario y ausencia de discriminación	12.37	11.	1.	0.7	1.4	1.00	0.00
4.2 Garantía de respeto al derecho a la vida y la seguridad de las personas	1.75	-4.	1.	0.1	1.2	0.99	0.01
4.3 Debido proceso legal y los derechos de los acusados	1.18	3.	-1.	0.1	1.6	0.97	0.03
4.4 Garantía de respeto al derecho a la libertad de opinión y expresión	8.34	-9.	0.	0.5	0.0	1.00	0.00
4.5 Garantía de respeto al derecho a la libertad religiosa y de culto	114.47	-34.	0.	6.8	0.0	1.00	0.00
4.6 Garantía de respeto al derecho a la privacidad	23.61	-15.	1.	1.4	10.2	0.99	0.01
4.7 Garantía de respeto al derecho a la libertad de asamblea y asociación	55.47	-24.	-1.	3.3	1.3	1.00	0.00
4.8 Garantía de respeto a los derechos laborales	8.34	-9.	0.	0.5	0.0	1.00	0.00
5: Orden y seguridad	19.94	-14.	0.	1.2	0.9	1.00	0.00
5.1 Control efectivo de la delincuencia	0.06	0.	-1.	0.0	2.5	0.09	0.91
5.2 Control efectivo del conflicto	432.15	-66.	0.	25.7	1.1	1.00	0.00
5.3 Las personas no recurren a la violencia para rectificar quejas personales	49.51	22.	0.	2.9	0.8	1.00	0.00
6: Cumplimiento regulatorio	0.38	-2.	0.	0.0	0.5	0.97	0.03
6.1 Aplicación efectiva de las regulaciones gubernamentales	4.13	-6.	1.	0.2	2.3	0.99	0.01
6.2 Aplicación de regulaciones gubernamentales sin influencia inapropiada	3.68	-6.	2.	0.2	11.5	0.93	0.07
6.3 Conducción oportuna de procedimientos administrativos	7.94	9.	1.	0.5	2.6	0.99	0.01
6.4 Respeto al debido proceso en procedimientos administrativos	8.52	9.	-1.	0.5	1.9	1.00	0.00

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

6.5 El gobierno no expropia sin seguir un proceso lícito y otorgar una remuneración adecuada	17.67	-13.	-1.	1.0	4.3	0.99	0.01
7: Justicia civil	2.27	5.	0.	0.1	0.3	1.00	0.00
7.1 Acceso a la justicia civil	0.99	3.	1.	0.1	2.9	0.94	0.06
7.2 Ausencia de discriminación en la justicia civil	20.13	14.	0.	1.2	0.1	1.00	0.00
7.3 Ausencia de corrupción en la justicia civil	14.30	12.	0.	0.9	0.0	1.00	0.00
7.4 Ausencia de influencias inapropiadas por parte del gobierno en la justicia civil	1.54	-4.	-1.	0.1	3.5	0.95	0.05
7.5 Ausencia de retrasos injustificados en la justicia civil	42.23	21.	1.	2.5	1.9	1.00	0.00
7.6 Aplicación efectiva de la justicia civil	2.82	5.	1.	0.2	1.7	0.99	0.01
7.7 Accesibilidad, imparcialidad, y eficacia de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos	19.94	-14.	0.	1.2	0.9	1.00	0.00
8: Justicia penal	31.65	18.	0.	1.9	0.0	1.00	0.00
8.1 Efectividad del sistema de investigación	71.37	27.	-1.	4.2	3.0	1.00	0.00
8.2 Puntualidad y eficacia del sistema de impartición de justicia	25.98	16.	1.	1.5	4.9	1.00	0.00
8.3 Efectividad del sistema penitenciario	95.04	31.	0.	5.7	0.2	1.00	0.00
8.4 Imparcialidad del sistema penal	43.62	21.	-1.	2.6	2.6	1.00	0.00
8.5 Ausencia de corrupción en el sistema penal	34.79	19.	-1.	2.1	1.5	1.00	0.00
8.6 Ausencia de influencias inapropiadas por parte del gobierno	8.52	9.	-1.	0.5	1.9	1.00	0.00
8.7 Debido proceso legal y los derechos de los acusados	1.18	3.	-1.	0.1	1.6	0.97	0.03

Fuente: Creación propia.

IV.4.2 Parte segunda: Análisis de clústeres, basado en factores y particiones

En esta segunda parte, se presenta el análisis de clústeres basado en factores a través del método jerárquico. El método identifica las mejores relaciones que los datos presentan sobre los factores que se encuentran en función de su jerarquía y similitud en toda la matriz de la base de datos.⁸¹⁵

A la identificación de los grupos, se le atribuye el nombre de clústeres, los cuales presentan características similares, entre ellas valores bajos, medios y altos, o también valores que pueden ser ortogonales, presentando datos completamente dispersos.

Por lo tanto, para la construcción y caracterización de las particiones (asignación de los factores-sub-factores), es posible desarrollarlo partiendo del Análisis de Componentes Principales antes realizado para una correcta reasignación de los factores a los clústeres, que definen claramente quienes integran los grupos de factores (individuos), que se acompaña con el mapa 10 siguiente, para una mayor facilidad de interpretación.

En el primer clúster que se presenta en la tabla 16, con un nivel medio y con valores que oscilan de entre un 0.34 a 0.51 del Índice del Estado de Derecho se logró identificar a los 22 factores (4 factores y 18 sub-factores) que representan una proporción del 41.5% del total de los datos, los cuales fueron ordenados en función de la distancia al origen del plano factorial. En esta lista se integra de un mayor número de factores, por lo que se recomienda, generar estrategias con igual o mayor impulso que pueda ser promovida por el plan hacia los planes sectoriales y programas en sus diferentes modalidades de manera parecida a las desarrolladas en los factores del clúster 3 de 3, para mejorar el valor del índice del Estado de Derecho.

⁸¹⁵ El ACP y la segmentación de sus datos se estimó con el programa estadístico SPAD como se mencionó en la metodología de la presente investigación. El método jerárquico corresponde a «una clasificación de datos, por cada nudo que se forma, se calcula el índice de unión que permite evaluar la distancia entre los objetos clasificados. Entre los algoritmos de clasificación existentes se encuentran el método del vecino más próximo, el método de los centroides de la distancia media y el método basado en el crecimiento mínimo del momento de orden dos en las clases de particiones indexadas». *Ibíd.*, p. 409.

Tabla 16. Clúster 1 de 3

Ranking	Distancia	Factores y Sub-factores
1	0.42975	7.1 Acceso a la justicia civil
2	0.61157	4.3 Debido proceso legal y los derechos de los acusados
3	0.61157	8.7 Debido proceso legal y los derechos de los acusados
4	2.97521	7: Justicia civil
5	5.06612	7.6 Aplicación efectiva de la justicia civil
6	5.88430	1.3 Límites al poder gubernamental por parte de auditorías independientes
7	11.61157	5.1 Control efectivo de la delincuencia
8	17.33884	Índice Estado de Derecho Global
9	17.33884	1.2 Límites al poder gubernamental por parte del poder judicial
10	25.06611	6: Cumplimiento regulatorio
11	34.06611	6.3 Conducción oportuna de procedimientos administrativos
12	38.24794	6.4 Respeto al debido proceso en procedimientos administrativos
13	38.24794	8.6 Ausencia de influencias inapropiadas por parte del gobierno
14	40.70247	1: Límites al poder gubernamental
15	48.61156	7.4 Ausencia de influencias inapropiadas por parte del gobierno en la justicia civil
16	52.42975	4.2 Garantía de respeto al derecho a la vida y la seguridad de las personas
17	64.70247	4.1 Trato igualitario y ausencia de discriminación
18	78.97519	2.2 Los funcionarios del poder judicial no usan su cargo público para obtener beneficios privados
19	78.97519	2.3 Los funcionarios del gobierno en la policía y las fuerzas armadas no usan su cargo para obtener beneficios privados
20	78.97519	7.3 Ausencia de corrupción en la justicia civil
21	81.88429	6.2 Aplicación de regulaciones gubernamentales sin influencia inapropiada
22	89.79337	6.1 Aplicación efectiva de las regulaciones gubernamentales

Fuente: Creación propia.

En el segundo clúster que se presenta en la tabla 17, con un nivel bajo y con valores que oscilan de entre un 0.17 a 0.33 del índice de Estado de Derecho, se logró identificar a los 13 factores (2 factores y 11 sub-factores) que representan una proporción del 24.5% del total de los datos, los cuales fueron ordenados en función de la distancia al origen del plano factorial. Esta lista de factores, son los que requieren de una mayor intervención a través de la planificación y de la creación de programas especiales que atiendan e intensifiquen las acciones gubernamentales en un 37.8% más, para que las metas de los programas tengan un mayor efecto y por consiguiente elevar el índice del Estado de Derecho.

Tabla 7. Clúster 2 de 3

Ranking	Distancia	Factores y Sub-factores
1	0.48521	8.4 Imparcialidad del sistema penal
2	0.94675	7.5 Ausencia de retrasos injustificados en la justicia civil
3	1.25444	5.3 Las personas no recurren a la violencia para rectificar quejas personales
4	2.86981	1.4 Sanciones a los funcionarios de gobierno cuando incurren en conductas indebidas
5	6.56214	8.5 Ausencia de corrupción en el sistema penal
6	11.40829	2: Ausencia de corrupción
7	11.40829	8: Justicia penal
8	27.10061	8.2 Puntualidad y eficacia del sistema de impartición de justicia
9	31.10058	8.1 Efectividad del sistema de investigación
10	37.86984	2.1 Los funcionarios del poder ejecutivo no usan su cargo público para obtener beneficios privados
11	48.71600	7.2 Ausencia de discriminación en la justicia civil
12	93.40824	8.3 Efectividad del sistema penitenciario
13	110.56207	2.4 Los funcionarios del poder legislativo no usan su cargo público para obtener beneficios privados

Fuente: Creación propia.

En el tercer clúster último que se presenta en la tabla 18, con un nivel alto y con valores que oscilan de entre un 0.52 a 1.00 del índice de Estado de Derecho, se logró identificar a los 18 factores (3 factores y 15 sub-factores) que representan una proporción del 33.9% del total de los datos, los cuales fueron ordenados en función de la distancia al

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

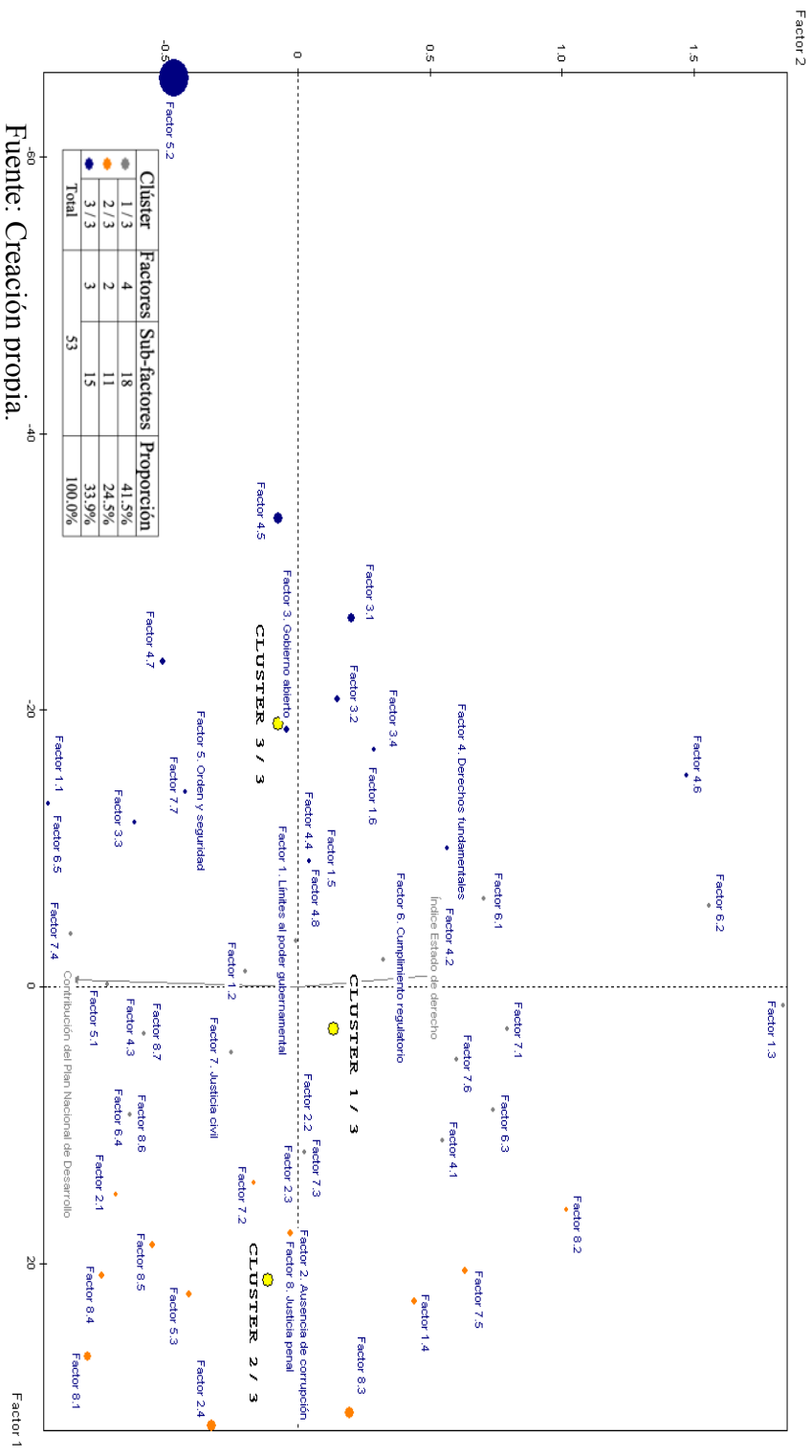
origen del plano factorial. A pesar de que estos factores presentan las mejores proporciones, solo 6 de 18 son superiores a 0.61.

Tabla 18. Clúster 3 de 3

Ranking	Distancia	Factores y Sub-factores
1	0.22839	3: Gobierno abierto
2	3.11729	3.2 Derecho a obtener información
3	3.56173	1.6 Transición de gobierno sujeta a la ley
4	3.56173	3.4 Mecanismos de queja
5	16.45062	4.6 Garantía de respeto al derecho a la privacidad
6	20.45061	4.7 Garantía de respeto al derecho a la libertad de asamblea y asociación
7	24.45062	5: Orden y seguridad
8	24.45062	7.7 Accesibilidad, imparcialidad, y eficacia de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos
9	34.22840	1.1 Límites al poder gubernamental por parte del poder legislativo
10	34.22840	6.5 El gobierno no expropia sin seguir un proceso lícito y otorgar una remuneración adecuada
11	51.56172	3.3 Participación cívica
12	57.56171	3.1 Disponibilidad de leyes e información gubernamental de forma pública
13	82.45061	4: Derechos fundamentales
14	98.22838	1.5 Contrapesos no gubernamentales
15	98.22838	4.4 Garantía de respeto al derecho a la libertad de opinión y expresión
16	98.22838	4.8 Garantía de respeto a los derechos laborales
17	218.67276	4.5 Garantía de respeto al derecho a la libertad religiosa y de culto
18	2180.22827	5.2 Control efectivo del conflicto

Fuente: Creación propia.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN
 Mapa 10. Análisis multifactorial del Índice del Estado de Derecho y la Planificación de México



CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

Es necesario explicar que el mapa 10 corresponde a una representación de un plano multidimensional y multifactorial, cuyos ejes 1 y 2 son los que representan la mejor distribución de los datos (eje X y Y del plano cartesiano) de acuerdo al análisis e componentes principales y segmentación en clústeres de las contribuciones del total de las inercias antes mencionadas. En la gráfica puede observarse la distribución de los factores y sub-factores, así como también la dirección de la variable Índice de Estado de Derecho en comparación con la variable Contribución del Plan Nacional de Desarrollo.

Del lado derecho en color naranja pueden observarse los factores que se asocian al clúster 2 de 3, siendo el valor del índice de Estado de Derecho más bajo de 0.17 el sub-factor 2.4 (*Los funcionarios del poder legislativo no usan su cargo público para obtener beneficios privados*) y el menos bajo de 0.33 en el sub-factor 7.2 (*Ausencia de discriminación en la justicia civil*), como se aprecia en el plano.

En el centro de color gris se ubica el mayor número de los factores del clúster 1 de 2, asociando el valor menos bajo de 0.34 del sub-factor 7.3 (*Ausencia de corrupción en la justicia civil*) a medio de 0.51 al sub-factor 6.1 (*Aplicación efectiva de las regulaciones gubernamentales*).

Por último, del lado izquierdo en color azul, los factores del clúster 3 de 3 con una mayor contribución, que oscilo entre valores medios de 0.52 el sub-factor 4.8 (*Garantía de respeto a los derechos laborales*) y con un valor alto de 1.0 el sub-factor 5.2 (*Control efectivo del conflicto*) en la disposición de los datos.

IV.5. CONCLUSIONES

Para concluir con este capítulo, es necesario mencionar, la necesidad de incluir en el modelo de planificación administrativa elementos que ayuden a fortalecer y consolidar a través de la gestión pública el Estado de Derecho.

En este capítulo a nivel empírico se logra comparar diferencias de elementos del concepto del Estado de Derecho que son propias de los contextos internacionales y nacionales, para poder observar que hace falta mucho por hacer por medio de la gestión pública para fortalecer aquellos elementos que lo integran en lo general y en lo particular para una buena gobernanza.

Respecto al contexto internacional puede retomarse la declaración de la ONU del 24 de septiembre de 2012 en el que se manifiesta la intención de los Jefes de Estado y de Gobierno y jefes de delegación expresar el compromiso con el Estado de Derecho y su importancia fundamental para el diálogo político y la cooperación.

Mientras que en el contexto nacional para España y para México, haciendo propios los principios y valores e incorporando los convenios, acuerdos y tratados internacionales firmados y ratificados, les obligan a velar y promover los Derechos humanos en un clima de respeto y desarrollo a nivel del orden constitucional.

En las constituciones se puede apreciar diversos elementos que forman parte de los pilares del Estado de Derecho, tales como son velar por la libertad, la justicia, la igualdad, la equidad, el reconocimiento de la libre determinación de los pueblos, la autonomía para aplicar sus sistemas normativos, las garantías para tutelar los Derechos humanos y el respeto a la dignidad de la persona, entre otros.

Aunado a lo anterior, a nivel de organizaciones externas a los gobiernos que forman parte del entramado de la sociedad civil, se encuentra la organización World Justice Project que se agrega en la presente investigación, ya que brinda un panorama amplio de 8 factores y 44 sub-factores que componen el Estado de Derecho. La organización hace grandes esfuerzos por consultar a la población y actores clave sobre la situación que perciben y que guarda el Estado de Derecho en 193 países generando un índice de Estado de Derecho. Este índice contempla factores se apegan a elementos jurídicos y políticos, tal es el caso de *Leyes justas y Mecanismos accesibles e imparciales para resolver disputas*, en comparación con la *Rendición de cuentas y gobierno abierto*.

La importancia de medir la evolución del Estado de Derecho permite contrastar el cambio que experimentan los países en el desarrollo de la gestión pública por la aplicación de los programas sectoriales para el caso de España, y de la planificación nacional al desarrollo que incluye los diversos programas para el caso de México. Los resultados muestran que factores o sub-factores requieren de una mayor intervención, la cual pudiera ser subsanada por incorporar en la planificación y programas acciones estratégicas adecuadas para fortalecer la gobernanza aunado a las reformas de ley que puedan requerirse para asegurar una mejor convivencia social.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

Una de las grandes ventajas que tiene la planificación, es que contempla el aspecto de los diagnósticos y pronósticos, así como también la retroalimentación de las evaluaciones que deberían utilizarse para reencaminar el desarrollo en la aplicación de las políticas públicas de ser necesario, y no esperarse hasta terminar los periodos gubernamentales o en su caso, de generar una planificación solo cuando existan desajustes regionales.

En el ranking global del Estado de Derecho, España se posicionó en el lugar 21 de 126 países, en el reporte del año 2018-2019 se indica que en promedio el valor de índice es de 0.71 de una escala de 0 a 1.0. En el caso de México se posicionó en el lugar 99 con un valor del índice de 0.45.

La organización logró generar el índice del Estado de Derecho utilizando la misma metodología a nivel de las 32 entidades de la República Mexicana, por lo que se decidió agregar en la presente investigación para mostrar que existen diferencias regionales.

La planificación valiéndose de los factores (características) que componen el Estado de Derecho deberá generar esquemas o modelos para fortalecer con acciones específicas a grupos de variables para incidir de manera estratégica mejorando el desarrollo y potenciando una mejor calidad de vida.

El último Plan Nacional de Desarrollo de México contempló 5 políticas que dieron coherencia a los 57 programas que se vincularon con el Plan. Además de ello, la planificación coordinó la gestión del gobierno para generar un mayor y mejor crecimiento y desarrollo.

Los resultados estadísticos mostraron que los datos provenientes del Sexto informe de gobierno de 2013 a 2018, en la unidad de medida porcentual, lograron alcanzar un valor de las metas de entre 62.2 a 73.9%. En el informe aparece que 21 programas más se agregaron a la planificación.

Respecto a las estrategias transversales se encontró coincidencias de programas en las políticas de desarrollo de 1) Democratizar la Productividad, 2) Gobierno Cercano y Moderno y 3) Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.

Como parte complementaria a los resultados empíricos se acompañó de un modelo econométrico vinculando al índice del Estado de Derecho con el valor promedio de las metas porcentuales del Plan Nacional de Desarrollo.

Los resultados del modelo econométrico arrojaron que cuatro sub-factores definieron la posición en la segmentación del análisis espacial, lo que ayudó a identificar qué factores deberán cambiar de posición por medio de acciones estratégicas dentro de los planes o por medio de un programa especial que integre su reforzamiento, para mejorar y redefinir su posición en cuanto a contribución de los ejes factoriales, que inciden en índice del Estado de Derecho.

De mayor a menor contribución (puntos extremos del mapa multidimensional) se encontró a el sub-factor 5.2 *Control efectivo del conflicto* que pertenece al factor 5 **Orden y seguridad** contribuyó en un 25.7%, mientras que el sub-factor 1.3 *Límites al poder gubernamental por parte de auditorías independientes* que forma parte del factor 1 **Límites al poder gubernamental** obtuvo una contribución del 15.9%. En tercer lugar, apareció el sub-factor 6.2 *Aplicación de regulaciones gubernamentales sin influencia inapropiada* del factor 6 **Cumplimiento regulatorio** con 11.5%, y, por último, el sub-factor 4.6 *Garantía de respeto al derecho a la privacidad* del factor 4 **Derechos fundamentales** lo hizo con 10.2%, como puede apreciarse en el mapa para una mejor revisión. Debido a la cantidad de factores y sub-factores en los que se distribuyen el 100 por ciento de los valores del índice del Estado de Derecho asociado a la planificación son altos ya que en conjunto representaría un 67.3%.

En este sentido debe ponerse una especial atención en ubicar aquellos factores y sub-factores que por su inercia posicionada en el plano multidimensional pueda ser modificada a través de acciones planificadas preventivas y no solo de carácter reactivo para solucionar los problemas de fondo y/o de origen.

Además de lo anterior, agregar en la planificación existente o futura complementos directos de los elementos que forman parte del Estado de Derecho de manera específica para fortalecer una mejor gobernabilidad en sus dos dimensiones, la primera respecto a mejorar la forma de gobierno y la segunda respecto a una mejor coordinación de acciones y agentes de cambio.

CONCLUSIONES

Las conclusiones generales se dividen en dos partes, en primer lugar se presentan algunos hallazgos relevantes de cada uno de los capítulos para dar coherencia a la relación estrecha entre el Estado de Derecho y la planificación. En segundo lugar, se responde a las preguntas de investigación y se contrastan los objetivos y la hipótesis planteada al inicio de la presente investigación.

I

1. La Ciencia política nos muestra una realidad política que está plagada de ideologías y de intenciones diversas, con diferente grado de aceptación que se manifiesta entre la lucha del poder y la voluntad de la sociedad. Por su parte, el Derecho intenta establecer que la realidad política que se desarrolla por los miembros de la sociedad deba encontrar la igualdad de condiciones para que puedan coincidir los intereses individuales y colectivos.

2. Es necesario reubicar el elemento del poder a los principios que rigen el comportamiento de la sociedad, y desligar el poder de los distintos poderes factuales (sector público, sector privado, sindicatos, medios de comunicación, lobbies empresariales, decision-makers, etc), que no invitan a generar un clima de mayor confianza y convivencia entre el Estado, el Mercado y la Sociedad. Por ello, se requiere asociar la capacidad del poder e influencia sobre hechos concretos y temas de utilidad sobre derechos humanos, igualdad y libertad, entre otros.

3. El sistema de normas de conducta (contrato social) contempla la voluntad general y el desprendimiento de libertades naturales para adquirir libertades civiles. La polémica entre lo individual y colectivo debe superarse dando una mayor fuerza institucional a lo social para proveer y tutelar a los derechos individuales como parte de una «buena sociedad».

4. El Gobierno y su administración están puestos al servicio de la sociedad, deben atender a todos los requerimientos que les brinda la normatividad, así como generar una infinidad de políticas públicas que promuevan el crecimiento y el desarrollo para contribuir al sostenimiento del equilibrio global del sistema (sociedad).

5. La Administración pública ha pasado, pasa y pasará por momentos de crisis de eficacia y legitimidad, pero dependerá de las mejores tomas de decisiones que se desarrollen a través de modelos de administración pública para superar las crisis, y que éstas no afecten a la eficacia y a la legitimidad. Del mismo modo, es necesario tener presente y ser cuidadosos con los elementos de eficacia y legitimidad, para que éstos no afecten de manera indirecta a la gestión pública perdiendo la objetividad.

6. La separación de poderes ya ha sido asumida plenamente en las constituciones, pero es importante que, en el servicio público se contemple una estrecha comunicación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para sumar esfuerzos en la correcta distribución o redistribución de los recursos públicos.

7. El Estado debe ser el rector en la base del desarrollo por medio de normas y políticas públicas (planes y programas), para que junto con el Mercado y la Sociedad se puedan garantizar las oportunidades, prestaciones y derechos económicos y sociales. La intervención del Estado en el Mercado es positiva solo en su justa medida y necesaria, para facilitar el desarrollo y la cooperación, eliminando todas aquellas prácticas que contrarresten las capacidades de los agentes de cambio.

8. Al Estado de Derecho se le vincula directamente con la democracia, y a la democracia con la igualdad y con el principio de la mayoría. Es importante no perder de vista que la justicia debe ser inclusiva también para grupos minoritarios que no logran ser parte del grupo de la mayoría, situación que los pone en desventaja para ser atendidas sus necesidades dentro de las agendas gubernamentales con igualdad de posibilidades, garantizando así la oferta de derechos y libertades.

9. Al Estado social y democrático de Derecho se le obliga a considerar el principio de la dignidad de la persona humana, y reconocer la titularidad individual y colectiva de los Derechos humanos, así como superar el tema de la escasez de recursos para lograr una efectiva libertad y empoderamiento de la sociedad.

CONCLUSIONES

10. Al Estado de Derecho y al Derecho administrativo se les ha considerado como un mecanismo para contrarrestar los abusos del poder del Estado. Para lograr la efectividad, la Administración pública debe tener la capacidad para responder a las necesidades sociales y anticiparse a los cambios, identificando y aplicando mecanismos de derecho y políticos para asegurar el desarrollo y la confianza suficiente en los procesos de toma de decisiones institucionales.

11. Los gobernantes deben externar a la sociedad, que son también corresponsables en los asuntos de interés público, y ser competentes en diagnosticar y analizar la información, considerar los factores económicos, políticos, sociales, ambientales y/o de otra índole, identificando primeramente la «visión en común» y posteriormente aportando soluciones a las necesidades en lo particular y en lo general, coordinando y administrando los recursos públicos.

12. La planificación general y nacional como instrumento de intervención administrativa indirecta y vinculante, debe ser considerada como un instrumento de reconstrucción del desarrollo que debe ser utilizada en justa medida y necesaria, para lograr resultados positivos y facilitar la cooperación entre los diferentes niveles organizacionales públicos y sectoriales.

13. Las críticas negativas que se asocian a la planificación son entendibles cuando es directa y vinculante para toda la sociedad, pero cuando se trata de una planificación indicativa y vinculante para el Sector público, debe observarse desde otra perspectiva. La relación entre la planificación, libertad y Estado de Derecho es necesaria solo si contribuye al crecimiento y desarrollo de manera directa, y si no coarta las libertades individuales.

14. En el Estado de Derecho se contempla la libertad individual y el derecho de propiedad, los cuales no deben ser planificados, pero si regulados. La gestión del gobierno requiere de un modelo de planificación para mejorar la gobernanza, a pesar del orden espontaneo que descansa sobre normas (naturales), pero es legítimo y posible que determinados ordenes espontáneos puedan ser mejorados como producto del aprendizaje.

15. La diversidad de instrumentos de intervención administrativa como son las normas (regulación) y los planes deben contribuir a afianzar el Estado de Derecho, fomentando valores y principios de convivencia cívica y jurídica, como parte de la cultura de la legalidad.

16. La opinión pública recogida por los medios de información, es un instrumento importante para los gobiernos en la mejora de la gestión pública y de las políticas públicas.

El periódico *El País* en España, recoge el concepto del Estado de Derecho como una «función» de protección al ciudadano, de los débiles y pequeños contra el abuso del poder por los fuertes y poderosos, así como un límite a la acción de los gobiernos y órganos legislativos y políticos. Pero además de ello, se le vincula al Estado de Derecho con valores indivisibles y universales de la dignidad humana, el respeto, la defensa y la diversidad.

El periódico *El Universal* en México, considera al Estado de Derecho como un «sistema» necesario para garantizar la democracia y los derechos por las instituciones, entendiéndose que el «actuar político» de los ciudadanos y de la autoridad se subordina a las normas jurídicas que limitan sus competencias para solo hacer, lo que le corresponde por atribución, para apoyar a las comunidades en el ámbito de la igualdad de oportunidades y de paz, como la puesta para el progreso y el bienestar.

17. En la revisión de las Leyes de Planificación y los Planes Nacionales se detecta que los gobiernos de ambos países han estimado oportuna la planificación por largos períodos, en el caso de España en tres administraciones se desarrollaron los planes de 1964 a 1975, pero en el caso de México desde 1930 con la primera Ley, se instituyeron los planes y se les dio continuidad, pero en 1983 con la segunda Ley se consideró al Sistema de Planificación Democrática, como parte de una segunda etapa de la planificación moderna hasta nuestros días.

18. En España se muestra un particular problema paradójico con la planificación general nacional, al hacer disponible y explícito el instrumento de la planificación, el cual puede contribuir al desarrollo, pero por su carácter opcional, limita su ejecución (desde su diseño, elaboración y/o desarrollo) ya que, hasta nuestros días, no se cuentan con Planes de Desarrollo Económico y Social, generales e integrales que busquen mejorar las condiciones y la calidad de vida de la sociedad.

19. La falta de una «metodología» para la planificación, sea o no opcional, es necesaria para establecer las bases de la planificación por si se requiere implementar, o al menos, es necesario se indiquen los elementos de base o temas de interés general que deben incluirse dentro de la planificación para España, como sucede con la planificación en México en los artículos 21ter y 26 bis de la Ley de Planeación de 1983.

CONCLUSIONES

20. Corresponde al Poder ejecutivo la elaboración del Plan y es quien decide qué información considera que puede ser relevante y qué líneas de acción específicas incluirá en la planificación, aunque se cuente con un proceso democrático de participación ciudadana exponiendo soluciones y acciones específicas que serán escuchadas por el gobierno, y por ende, sea él quien elabore y ejecute los programas sectoriales, regionales, y especiales durante el período de gobierno.

21. A nivel empírico puede constatarse que se requieren de mayores esfuerzos en la planificación nacional para el desarrollo, para fortalecer el marginal valor del índice de Estado de Derecho para España e incipiente para México.

El índice de Estado de Derecho elaborado por la organización World Justice Project, posicionó a España en su reporte del año 2018-2019 con un valor promedio de índice de 0.71 de una escala de 0 a 1.0. En el caso de México con un 0.45. España se encuentra en un punto porcentual por debajo (0.71) del promedio de los países con ingreso alto (0.72), clasificados por el Banco Mundial respecto ranking del IED por WJP. En el caso de México debido a su bajo valor del índice de Estado de Derecho se deben tomar especiales consideraciones.

Es necesario generar un modelo de planificación ad hoc que permita fortalecer a las políticas públicas por medio del Plan Nacional de Desarrollo, y con planes o programas especiales integrando todos aquellos factores y sub-factores que presentaron los más bajos valores del índice para fortalecer el desarrollo y por ende el Estado de Derecho.

Una ventana de oportunidad que se encontró corresponde a que a nivel de las 32 entidades de la República Mexicana se pueden observar cuáles entidades salieron mejor evaluadas. Por tal motivo, se debe de considerar una planificación que observe particularidades territoriales y multifactoriales, debido a que cada territorio contempla diferentes especificidades.

22. En el último informe del gobierno de México del período de 2013 a 2018 que vincula directamente al Plan Nacional de Desarrollo, pudo rescatarse los valores porcentuales (en su unidad de medida) sobre las metas alcanzadas. En términos generales la planificación nacional logró un valor positivo de entre 62.2% a 73.9%. La política que mejor se desarrolló fue México en Paz con un valor de 81.7%, seguida de México incluyente con 78.0%, México con Responsabilidad Global con 73.2%, México Próspero con 64.0% y, por último, México con Educación de Calidad con 50.0%.

De manera deductiva puede considerarse que entre mejor se desarrollen cada una de las políticas por medio de los programas, podrá generarse un mejor desarrollo y por consiguiente consolidar el Estado de Derecho.

23. Se hace patente la necesidad de generar políticas y modelos de planificación del desarrollo vinculantes y sustentados en el Derecho y la Ciencia política, extender las áreas de oportunidad no solo en el ámbito económico y social, sino en otras dimensiones (ambiental, cultural, institucional, entre otras), garantizando así en su justa medida y necesaria un paulatino crecimiento y desarrollo pleno de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

II

En la primera pregunta de investigación se planteó conocer: *¿de qué forma los planes nacionales integran de manera directa mecanismos para fortalecer el Estado de Derecho y la planificación de manera vinculante?*

1. Para que exista un Plan Nacional del Desarrollo (Plan de Desarrollo Económico y Social) se requiere de una ley que habilite legítimamente ejecutar la planificación, ya que, no solo porque exista plasmada en la Constitución, ésta deba desarrollarse, situación que sucede en el caso de España.

2. El modelo de planificación español que existió de 1964 a 1975 se sustentó con tres leyes y un decreto; en el modelo mexicano en 1930 existió una ley de planeación, y posteriormente después de medio siglo, una segunda ley de planeación de 1983. La Ley de Planificación ha tenido nueve reformas para fortalecer el proceso de planificación democrática, con ella se han creado seis planes sexenales de desarrollo, y se espera que continúe por muchos años.

3. Al gobierno le corresponde diseñar la planificación a medida (facultad ejecutiva). Para México en su última reforma de la Ley del día 16 de febrero de 2018, se adicionaron dos artículos, que de manera clara se especifican los elementos que debe contener el Plan (artículo 21 ter) y los programas (artículo 26 bis). Con la incorporación de éstos artículos, se garantiza en mayor medida que la planificación pueda tener

CONCLUSIONES

mayores efectos positivos, ya que obliga a que el gobierno considere en los planes los diagnósticos, ejes generales, objetivos específicos, estrategias, indicadores de desempeño, metas y demás elementos que consideren necesarios.

4. En el aspecto legal para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. En diversos artículos de las leyes (Constitución y Ley de Planificación de 1983 vigente) se establece la obligatoriedad de la coordinación entre dependencias gubernamentales para generar una mejor gestión. Y, por otro lado, en los demás artículos de la ley, se incluyen aspectos que se relacionan con el tema de los Derechos humanos principalmente.

5. En el aspecto político, en los planes se contempla la participación democrática de la sociedad y de actores clave (stakeholders) que tienen intereses específicos que manifiestan sus necesidades para ser consideradas en los diferentes programas y proyectos que se promueven a través de las políticas de planificación.

6. En la investigación se pueden observar dos tipos de planificación, una directa que se asoció mayormente a los países con régimen socialista, y una planificación indirecta o indicativa, la cual aún existe y que continúa evolucionando en algunos países (caso de México). La planificación se le ha considerado como un instrumento de intervención administrativa, pero en el caso de España, ésta es opcional, a diferencia de México que es obligatoria su ejecución en cada período sexenal.

7. La diversidad de programas sectoriales, regionales, especiales e integrales, entre otros, tienen como objetivo contribuir al desarrollo de diferentes vertientes. Si se cumplen los objetivos de los programas, no solamente existe crecimiento y desarrollo, sino que se fortalece de manera directa o indirecta el Estado de Derecho.

8. A pesar de las dificultades que existen en cada país, y los retos que se proponen los gobiernos, la sociedad aún tiene esperanzas de que los poderes públicos del Estado logren garantizar la paz, la justicia, los derechos humanos, la democracia, y subsanar otras necesidades de manera pronta y expedita.

9. Los instrumentos administrativos (leyes, normas, reglamentos, decretos, códigos, políticas, planes, programas, proyectos y acciones) requieren de una revisión constante para poder determinar si están dando los resultados esperados. Por medio de diagnósticos y

evaluaciones se deberá determinar la necesidad de hacer reformas a los diferentes instrumentos administrativos para fortalecer de manera eficiente y efectiva el solucionar los problemas sociales. Afortunadamente los planes y programas establecidos en la ley de planificación de México consideran este requisito de promover el desarrollo efectivo y cumplir con la normatividad existente, así como intensificar el crecimiento y desarrollo con los programas.

Para poder responder a la segunda pregunta de la investigación *¿Qué factores hacen que los planes nacionales de desarrollo y las acciones emprendidas por los gobiernos en diferentes ámbitos (económico, político y social) no logren los resultados esperados?*, es necesario hacer algunas consideraciones que nos permitan identificar diferentes etapas en el proceso de la formulación de los planes nacionales de desarrollo.

1. En un primer acercamiento debe mencionarse que los gobernantes al inicio de su período de gobierno cuentan con propuestas de gobierno que han surgido como producto del perfil de la ideología del partido político al que representan. Una vez ganadas las elecciones y tomado el poder, forman su equipo de gobierno que les ayudará a desarrollar diversas estrategias para solucionar los problemas. Los momentos de transición de gobierno son importantes para los países, debido a que se generan nuevos impulsos para mejorar situaciones que aún no han sido resueltas, por lo que al aplicar nuevas acciones se espera se logre retomar el desarrollo. No obstante, si los gobiernos actúan de manera reactiva a los problemas y necesidades de la sociedad, se considera que no se lograrán corregir en su totalidad las grandes desigualdades, por lo tanto, es necesario diseñar acciones estratégicas para solucionar los problemas de fondo y/o de origen.

2. En España no existe un Plan de Desarrollo Económico y Social, como si existe en México, que vincula a los programas sectoriales, pero si no se diseñan y ejecutan correctamente las acciones, no se cumplirán los objetivos establecidos en la planificación. Con los planes y/o programas sectoriales se espera resolver necesidades de un campo específico, pero no se garantiza la solución en los temas transversales, ya que no su objetivo.

3. La falta de recursos financieros, humanos e institucionales y la voluntad de los gobernantes pueden impedir lograr los objetivos establecidos en los programas de gobierno, pero si no se cuenta con los medios suficientes para garantizar la tutela efectiva de los derechos

CONCLUSIONES

humanos y la prestación de servicios públicos, difícilmente se puede lograr el crecimiento y el desarrollo.

4. Es importante señalar, que no se le puede atribuir todo a la falta recursos, ya que también se requiere que los tomadores de decisiones diseñen políticas con un alto grado de análisis desde la visión economicista, para que los recursos no sean un límite sino una oportunidad, para fortalecer las acciones estratégicas.

5. En el caso de España, el único instrumento que ha sido un sustituto de la planificación nacional general es el presupuesto general, sin embargo, este instrumento público tiene un matiz diferente a la planificación. Anualmente se debate en el Congreso su aprobación, pero si no se aprueba, el gobierno debe utilizar los presupuestos del año anterior, sin importar el partido o régimen político que estuvo en el poder.

6. La planificación en España en sus tres ocasiones de existencia, fue aprobada en cada período de gobierno (I Plan de 1964-1967, II Plan de 1968-1971 y III Plan de 1972-1975). Los gobernantes y la Sociedad en su conjunto, podían tener una mayor idea de los objetivos que se pretendían durante toda la administración de manera permanente, y no solo por medio de los presupuestos generales anuales. Los presupuestos se actualizan y modifican de acuerdo a las necesidades, pero éstos pueden cambiar, ya sea mínimamente o diametralmente dependiendo el contexto que se desarrolle.

7. Los Planes Nacionales de Desarrollo y los presupuestos anuales en México no ha tenido problemas en su aprobación por el Congreso. La sociedad puede conocer los retos y metas que se esperan lograr, así como también identificar si las propuestas establecidas en los planes tienen los efectos esperados.

8. En el Plan Nacional de Desarrollo de México aparecen objetivos muy generales y metas no claramente definidas para alcanzar, se requiere de mecanismos que puedan valorar los niveles de cumplimiento exigibles para garantizar aún más el desarrollo dentro del carácter indicativo, vinculante y (auto)sancionador.

9. El documento del Plan Nacional de Desarrollo de México parece tener vida al inicio y al final del período de gobierno, y es olvidado durante todo el periodo de la administración, ya que se concentran los esfuerzos en atender los programas sectoriales, regionales y específicos, olvidándose de la planificación general que los asocia e integra. Por lo

tanto, se crítica, que la planificación solo se realiza para cumplir con la normatividad.

10. Si la planificación es realmente utilizada como se debe, se espera que día a día la planificación sea un motor que impulse a cada una de las políticas y programas de manera holística, para que junto con los diversos instrumentos públicos administrativos, se pueda tener un mayor efecto de la gestión pública, así como un menor desgaste institucional.

Para responder a la tercera pregunta *¿A qué nivel se han aplicado las recomendaciones por las organizaciones internacionales dentro de la planificación nacional como mecanismos para hacer posible un mejor desarrollo?* es necesario ver la parte empírica del desarrollo.

1. Existen recursos financieros y/o exhortaciones importantes por diferentes organizaciones internacionales de cooperación al desarrollo, (Organización de Naciones Unidas, la Unión Europea, bloques económicos, organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras, entre otras.), que han sido bien recibidas por los gobiernos nacionales, incorporando en sus legislaciones y en sus programas públicos algunas soluciones a los problemas de manera directa. Algunos recursos tienden a cubrir necesidades a nivel nacional, mientras que otras se dirigen a nivel local. No obstante, la tendencia actual requiere que se considere el aspecto glocal (global-local), atendiendo necesidades locales desde un nivel global.

2. Las organizaciones internacionales como la Agencia de Cooperación de Estados Unidos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, entre otras, han promovido algunas metodologías de análisis, entre ellas el Modelo Marco Lógico (ML), el modelo de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), que han permitido a los gobiernos vincular en sus procesos de diseño de políticas públicas una mayor coherencia, viabilidad y evaluabilidad de sus acciones. En México son utilizadas dichas metodologías por la Administración Pública Federal junto con la Nueva Gestión Pública desde hace varias décadas. Además de lo anterior, se incorporó a los diseños presupuestarios el sistema de evaluación de desempeño.

3. Los países al adherirse como miembros y firmantes de pactos internacionales, de manera inmediata incorporen en sus legislaciones nacionales la totalidad de principios rectores del Estado de Derecho, así como las modificaciones a las legislaciones para poder responder a los problemas y necesidades de la sociedad nacional e internacional.

CONCLUSIONES

Para responder a la cuarta pregunta *¿Existe una integración y coordinación entre las entidades o comunidades bajo un esquema de planificación nacional que facilite el desarrollo tanto a nivel nacional como local que permita anticipar situaciones y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos?*, cabe decir lo siguiente:

1. Para México se confirma con carácter evidente y obligado por los diversos instrumentos (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planificación de 1983, y diversos instrumentos como la planificación y políticas), pero en el caso de España no desde un plan general nacional. Cabe señalar, que, aunque se le considere a la programación como un sustituto de la planificación, los matices entre ambos instrumentos los hace diferentes y relevantes. En el artículo 131 de la Constitución española, considera que el Estado, mediante ley, «podrá» planificar. Sin embargo, desde 1975 hasta nuestros días, no se han vuelto a desarrollar los planes globales (Planes de Desarrollo Económico y Social), sino sectoriales, considerando inclusive como sectorial lo económico, a pesar de ser un sector transversal.

2. En el caso de México, se estableció de manera clara, la necesidad de planificar el desarrollo nacional abarcando la diversidad de sectores. En la Ley de Planeación de 1983 en el artículo 1, fracción II, se considera que la planificación tiene por objeto establecer las bases para que el Ejecutivo federal coordine las actividades de planeación de la Administración Pública Federal, así como la participación, en su caso, mediante convenio, de los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.

Por otro lado, el artículo 9 de la misma Ley de Planeación de 1983, considera que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear (planificar) y conducir sus actividades, con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

Por lo tanto, a través de la regulación se vincula al Estado con las 32 entidades de la República Mexicana y con los municipios, para planificar de manera previa el desarrollo de sus territorios. A nivel nacional el poder ejecutivo identifica los mecanismos para ser aplicables y equilibrar el desarrollo de manera preventiva y reactiva ante las dificultades que se experimentan en la sociedad.

3. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vincula de manera directa a los siguientes órganos con la planificación: Dependencias y Entidades de la Administración Pública Centralizada y

Paraestatal (art. 9), Secretarías de Estado (art. 20), Secretaría de Gobernación (art. 27 y 27, frac. XX), Secretaría de la Defensa Nacional (art. 29, frac. VI.), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 31. frac. I, VII, XXIII y XXIV.), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (art. 32 Bis. frac. XXII), Secretaría de Energía (art. 33. frac. V), Secretaría de Economía (art. 34. frac. X bis), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (art. 35. frac. III), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (art. 36, frac. XXV), Secretaría de Salud (art. 39, frac. VI, VII y XXIII), Secretaría del Trabajo y Previsión Social, (art. 40, frac. XVII), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (art. 41, frac. I, IX, X, XIII, XV, XVII y XVIII), Unidades de auditoría preventiva (art. 44), y por último, a el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales (art. 50), lo que pone de manifiesto, la plútime participación orgánica no exenta de complejidad.

4. Cumpliendo con el quinto objetivo *Promover la planificación en las políticas públicas para fortalecer la rectoría del Estado en aras de eficientizar y hacer efectivo la gestión pública*, es necesario hacer hincapié en utilizar a la planificación como un instrumento de intervención administrativa necesaria y vinculante por medio de los Planes Nacionales de Desarrollo, y de Planes transversales que vinculan a los programas sectoriales para generar de manera proactiva los cambios que se requieren.

5. Se acepta la hipótesis planteada en la presente investigación considerando que, si no se desarrolla la planificación con un verdadero carácter vinculante que obligue a la Administración pública a cumplir con las políticas que se desarrollan en el Plan Nacional de Desarrollo «en todo momento», así como con los programas que se desprenden de la planificación, no podrá consolidarse el Estado de Derecho y por ende se tendrán resultados subóptimos (insuficientes).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAL MEDINA, Juan M. *Manual de Ciencia política*. Eudeba, 1a ed. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. 2010.

ACOSTA CÓRDOVA, Carlos. *Un fracaso, el «México Próspero» que Peña ofreció en el Plan Nacional de Desarrollo*. [en línea] Proceso. 1 septiembre 2017. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/501482/fracaso-mexico-prospero-pena-ofrecio-en-plan-nacional-desarrollo> [última consulta 20 octubre 2018].

ALDECOA DAMAS, Carlos; PÉREZ SÁNCHEZ, Beatriz. Y MAYO CASTRO, Armando. *Análisis comparativo de la planeación económica en México (1976-2006)*. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. 2017.

ALENZA GARCÍA, José Francisco. «La participación en la planificación de residuos». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Doctrina. Núm. 36 enero-abril. Pp. 21 -35. 2017.

ALSINA OLIVA, Rosa. «Estrategia de desarrollo en España 1,964-1975: planes y realidad». *Cuadernos de Economía*, Vol. 15. Pp. 337-370. 1987.

ÁLVAREZ DE MIRANDA Y TORRES, Fernando. «Algunas notas sobre la transición democrática». *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 4. pp. 3-20. 2000.

ALZAGA VILLAAMIL, Oscar (coord.) *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Cortes Generales Editoriales de Derecho Reunidas. 1996. Documento recuperado de: <

<http://vlex.com/compilation/333626>> [última consulta 15 agosto 2018].

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Al Catalunya Grup d'educació. Clasificación elemental*. 2018. Recuperado de: <<http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/dh-contenido.html>> 2018.

ANAYA, James. «La Globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: evolución y perspectivas» en BELLO, Álvaro, AYLWIN, José. (coord.). *Globalización, Derechos Humanos y Pueblos Indígenas*. Observatorio de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Chile. 2008.

ANDERSON, Cris. *Entrevista a Harari Yuval N. Nationalism vs. globalism: the new political divide* [en línea] TED. Publicado el 21 feb. 2017. Recuperado de: <<https://www.youtube.com/watch?v=szt7f5NmE9E>> [última consulta 12 diciembre de 2018]

ANDERSON, Perry. SPECTRUM. *De la derecha a la izquierda en el mundo de las ideas*. Akal. Madrid, España. 2008.

ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco J. *Razón y voluntad en el Estado de Derecho. Un enfoque filosófico-jurídico*. Dykinson. Madrid. España. 2013.

APARICIO PEÑA, Manuel. *Modelos de gestión por proyectos para el Desarrollo Local (MGPD) en el Marco de la Nueva Gestión Pública. Aplicación a los Distritos y Barrios de la ciudad de Madrid*. Universidad Politécnica de Madrid. 2013.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDRT, Hannah. *¿Qué es política?* Paidós, Barcelona, Título original: Was ist Politik? Aus dem Nachlaß. R. Piper GMBH & Co KG, Traducido por Sala Carbó Rosa Munich, 1997.
- ARENILLA SÁEZ, Manuel Y LLORENTE MÁRQUEZ, Jesús. «Las ciudades de hoy y la planificación estratégica» en SÁEZ ARENILLA, M. *Ciudad, gobernanza y planificación estratégica: aportes de la experiencia de Móstoles*. Dykinson. Madrid. 2013.
- ARTIGAS, Carme. «Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales». *Serie Políticas sociales*. CEPAL, Naciones Unidas. 2005.
- BAKUNIN, Mijail. *Federalismo, Socialismo y Antiteologismo*. Abatir, Biblioteca Virtual de Historia. Edición original: LÓPEZ, Chantal y CORTÉS, Omar. Proyecto Espartaco. 1868.
- BAKUNIN, Mijail. *Escritos de filosofía política II*. Portaloaca.1874.
- BANCO MUNDIAL. *¿Qué hacemos?* 2018. Recuperado de <<http://www.bancomundial.org/es/what-we-do>>
- BARONI O, Alfredo Y VIANCO, Ana. *Manual de econometría*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Río Cuarto. 2012.
- BASSOLS COMA, Martín. *Comentarios a la constitución española de 1978. Tomo X. Artículos 128 a 142*. Cortes Generales. Editoriales de Derecho Reunidas. Edersa. 1998.
- BÁTIZ LÓPEZ, José L., RANFLA GONZÁLEZ, Arturo Y RIVERA RÍOS, Miguel Á. «Cambio geoespacial y sectorial del ensamble para exportación en México. Estructura, geoespacio y estrategia. 1990 a 2014». *Cuadernos de Economía*. Elsevier. 2016.

BAUTISTA OSCAR, Diego. «La política de industrialización en España. Antecedentes, evolución histórica y perspectiva europea». *Contribuciones desde Coatepec*. Núm. 17, julio-diciembre 2009.

BERGGREN, Niclas Y JORDAHL, Henrik. «Free to trust: Economic freedom and social capital». *Kyklos*. Núm. 59 Vol. 2, pp. 141–169. 2006.

BIDART CAMPOS, Germán J. *Ciencia Política y Ciencia del Derecho constitucional. ¿Unidad o dualidad?* EDIAR. 1982.

BIESCAS FERRER, José A. «La economía española durante el período franquista». *Instituto Gerónimo de Uztariz*. Núm. 3. 1989.

BILCHITZ, David. *Pobreza y derechos fundamentales: la justificación y efectivización de los derechos socioeconómicos*. Marcial Pons. Madrid. 2017.

BLÁZQUEZ VILAPLANA, Belén Y GARCÍA DE LA PUERTA, Belén M. «La implementación de las políticas públicas: modelos analíticos y el papel de la Administración pública» en PÉREZ SÁNCHEZ, Margarita (eds.) *Análisis de Políticas Públicas*. Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada. 2005.

BOBBIO, Norberto. *El Tiempo de los Derechos*. Fundación Sistema, Madrid. 1991.

BOBBIO, Norberto. *Sección de obras de política y derecho*. Fondo de Cultura Económica. México. 1986.

BOUZA-BREY, Luis. «El Poder y los Sistemas Políticos», en CAMINAL BADIA, Miguel (coord). *Manual de Ciencia Política*. Tecnos. Madrid. 1996.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUENDÍA GARCÍA, Rafael. *Avance y resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. El enfoque México Próspero. Cámara de Diputados. 2016.
- BUITELAAR, Edwin. Y SOREL, Niels. «Between the rule of law and the quest for control: Legal certainty in the Dutch planning system». *Land Use Policy Elsevier*. Netherlands Environmental Assessment Agency. Núm. 27, pp. 983–989. 2010.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. *Comentarios en materia económica al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2001.
- CAMBEROS CASTRO, Mario. Y BRACAMONTES, Joaquín. «La Desigualdad y la Pobreza: el efecto de las políticas Neoliberales». *Editorial Académica Española*, Saarbrücken, Alemania, octubre. Núm. 152. 2011.
- CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. (eds.) *The Oxford handbook of empirical legal research*. Oxford University Press. New York. 2010.
- CANSINO MUÑOZ-REPISO, José M. *Evaluar al Sector Público Español*. Universidad de Cádiz Publicaciones. Universidad de Sevilla. 2001.
- CASSAGNE, Juan C. *Los grandes principios del Derecho público (constitucional y administrativo)*. Reus. Madrid. 2016.
- CASTEL, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. 1997.
- CASTILLO, Patricia. «Política económica: crecimiento económico, desarrollo económico, desarrollo sostenible». *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho* Vol. III. pp. 1-12. 2011.

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

CERVANTES BRAVO, Irina. *La Tutela Constitucional de los Derechos Fundamentales en México (Debido proceso y principios de igualdad)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2015

CHAPOY BONIFAZ, Dolores B. *Planeación, programación y presupuestación*. Universidad Nacional Autónoma de México. 2003.

CISNEROS RAMÍREZ, Isidro H. *Una Invitación a Comprender la Política y el Poder*. Instituto Electoral del Estado de Jalisco. Colección aportaciones. 2006.

COMISIÓN EUROPEA. *La Comisión Europea presenta un marco para salvaguardar el Estado de Derecho en la Unión Europea*. Press Release Database con fecha de Estrasburgo, 11 de marzo. 2014. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_es.htm

COMISIÓN EUROPEA. *La Gobernanza Europea. Un libro blanco*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. COM. 428 final. 2001.

COMISIÓN EUROPEA. *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Anexo Núm. 158 final, con fecha del 11 de marzo. 2014. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0005.04/DOC_1&format=PDF

CONEVAL. *Medición de la Pobreza* [en línea] CONEVAL. 2016. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza_2008-2016/Cuadro_1_2008-2016.JPG [última consulta 20 septiembre 2018]

CONEVAL. *¿Quiénes somos?*. 2016. Recuperado de [¿Quiénes somos?](http://www.coneval.org.mx) CONEVAL:

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx> [última consulta 20 septiembre 2018]

CONEVAL. *Avances de las Prioridades Nacionales del ámbito social al quinto año de la Administración*. Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los planes derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. CONEVAL. 2015

CONEVAL. *Evaluación Específica de Desempeño*. [en línea] CONEVAL. 2016. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx [última consulta 14 agosto 2018]

CONGRESO DE DIPUTADOS. *Sesión Plenaria. Núm. 39. celebrada el viernes, 14 de julio de 1978 España*. Diario de Sesiones. 1978.

CONSEJO DE SEGURIDAD. *El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Informe del Secretario. Organización de las Naciones Unidas. 2004.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. ONU. *Seminario Sobre Aspectos Administrativos de la Ejecución de Planes de Desarrollo Limitado*. Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la División de Administración pública y la Oficina de Cooperación Técnica de la Sede Central, Santiago, de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968.

COSSÍO DÍAZ, José R. *Estado social y derechos de prestación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1989.

CRUZ PRADOS, Alfredo. *Ethos y polis. Bases para una reconstrucción de la filosofía política*. Universidad de Navarra. EUNSA. 1999.

CUYUL, Sergio. «Ética y Responsabilidad Social: un desafío pendiente de los pueblos indígenas» en BELLO, Álvaro Y AYLWIN, José. (coord.). *Globalización, Derechos Humanos y Pueblos Indígenas*. Observatorio de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Chile. 2008.

DAVIS, Diane E. «Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico». *Latin American Politics and Society*. Vol 48. Blackwell. 2006.

DE LA TORRE RANGEL, Jesús Antonio. *El Derecho como arma de liberación en América Latina*. Sociología jurídica y uso alternativo del Derecho. Comisión Estatal de Derechos Humanos, Universidad Autónoma de San Luis Potosí y Centro de Estudios Jurídicos y Sociales P. Enrique Gutiérrez. 2006.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay. 2010.

DESDENTADO DAROCA, Eva. *La Crisis de identidad del Derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes*. Tirant lo Blanch, Valencia. 1999.

DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN. *La Unión Europea. ¿qué es y qué hace?* Comisión Europea. Unión Europea. 2018.

DOLORES MOSCOTE, José. «Escritos de Dolores Moscote José». *Revista Lotería*. No. 278-279. abril-mayo, 1979. Digitalizado por la Asamblea Nacional, Instituto Nacional de Panamá, 1929. 2008.

DORALICIA CARMONA, Dávila. *Segundo Plan Sexenal 1941- 1946. Selección de textos y documentos*. Memoria Política de México. Septiembre 27 de 1939. 2018.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DUSSEL, Enrique. *Hacia una filosofía política crítica*. Palimpsesto Derechos Humanos y Desarrollo. Desclée de Brouwer. España. 2001.
- DYZENHAUS, David. «Dreaming the rule of law» en DYZENHAUS, David. Y POOLE, Thomas. *Law, Liberty and the State: Oakeshott, Hayek and Schmitt on the Rule of Law*. Cambridge. 2015.
- EDITORES DE ALCALDES DE MÉXICO. *De las promesas a la realidad*. [en línea] Alcaldes de México. 1 julio 2015. Disponible en <https://www.alcaldesdemexico.com/expediente-abierto/27588/> [última consulta 15 septiembre 2018]
- ELEJABEITIA TAVERA, Carmen. *Liberalismo, Marxismo y Feminismo*. Historia, Ideas y Textos. Anthropos. junio. 1987.
- ESCUADERO, Alejandrina. «Carlos Contreras: la ciudad deseada». *Bitácora Arquitectura*. Número 39, marzo-julio. Universidad Nacional Autónoma de México. 2018.
- ESCUIN PALOP, Vicente. *Introducción al Derecho público*. Tirant lo Blanch. Valencia. 1994.
- ESTEVE PARDO, José. *Estado Garante idea y realidad*. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie Innovación Administrativa. Madrid. 2015.
- ESTEVE PARDO, José. *Lecciones de Derecho administrativo*, Marcial Pons. Madrid; Barcelona; Buenos Aires. 2011.
- FERNÁNDEZ, Daniel. *El crecimiento económico en la España franquista: una verdad que incomoda a la izquierda*. [en línea] Libre Mercado. 27 de octubre 2018. Recuperado de: <<https://www.libremercado.com/2018-10-27/el-crecimiento->

economico-en-la-espana-franquista-una-verdad-que-incomoda-a-la-izquierda-1276627170/> [última consulta 12 diciembre de 2018]

FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio. *Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho. La racionalidad política*. Instituto de Derechos Humanos Bartolome de las casas, Universidad Carlos III de Madrid. Dykinson. España. 1997.

FERNÁNDEZ ROCA, Francisco J. *El Tráfico de Influencias en la España Franquista: Decisiones Públicas, Beneficios Privados*. [en línea] Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. 2014. Disponible en: <https://rio.upo.es/xmlui/bitstream/handle/10433/1946/38%20Art.%20Fernández%20Roca.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [última consulta 2 enero de 2018].

FERNANDO PABLO, Marcos; GONZÁLEZ BUSTOS, María A; GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Á. Y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Fundamentos de Derecho administrativo*. Cuadernos de Derecho administrativo I. 3ra Ed. Ratio Legis. Salamanca. 2014.

FERNANDO PABLO, Marcos. «La Potestad Reglamentaria» en FERNANDO PABLO, Marcos, GONZÁLEZ BUSTOS, María A, GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Á. Y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Fundamentos de Derecho administrativo*. Cuadernos de Derecho administrativo I. 3ra ed. Ratio Legis. Salamanca. 2014.

FLORES LINALOE, R. *Plan Nacional de Desarrollo de Peña Nieto sólo cumplió una meta de 31*. [en línea] Economiahoy, 26 diciembre 2017. Disponible en <https://ecodiario.economista.es/nacional-eAm-mx/noticias/8833451/12/17/Plan-Nacional-de-Desarrollo-de-Pena-Nieto-solo-cumplio-una-meta-de-31-.html> [última consulta 20 octubre 2018]

FOUCAULT, Michael. *Nacimiento de la biopolítica*. Curso del Collège de France (1978-1979). Universitaria. Akal. Madrid. 2009.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de Derecho administrativo I*. Thomson Reuters. 16ª ed. 2013.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de Derecho administrativo II*. Thomson Reuters. 13ª ed. 2013.
- GARCÍA MATAMOROS, Laura V. «El Derecho del Desarrollo como base para la construcción del Derecho al Desarrollo. Del primer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo (1960) a la Declaración de las Naciones Unidas para el desarrollo (1986)». *Int. Law: Rev. Colomb. Derecho Int.* Bogotá (Colombia) Núm. 9. Pp. 235-272, mayo. 2007.
- GARCÍA RUIZ, Jose L. Y GIL, Pablo. «El Consejo Económico y Social del Estado y los Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Núm. 21. (mayo-agosto). pp. 85-200. 1995.
- GOBIERNO DE NAVARRA. *Navarra exige a las personas excluidas del sistema sanitario del pago de la atención sanitaria por razones sociales*. [en línea] en Navarra.es Noticias. 2017. Recuperado de: <https://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2018/04/06/Exencion+pago+personas+excluidas+sistema+sanitario.htm> [última consulta 27 de octubre de 2017].
- GÓMEZ COLLADO, Martha E. «Análisis de las políticas gubernamentales en México sobre Paz y Educación 2013-2018». *Revista de Humanidades*. Núm. 24. enero-abril. 2015.
- GONZÁLEZ PARRA, Claudio Y SIMÓN, W. Jeanne. «Ciudadanía multicultural de los pueblos indígenas: Exclusión e Inclusión» en BELLO, Álvaro, AYLWIN, José, (coord.). *Globalización, Derechos Humanos y Pueblos Indígenas*. Observatorio de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Chile. 2008.

HARLOW, Carol. «Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values». *European Journal of International Law*, Núm. 17 Vol. 1, 187–214. 2006.

HAURIOU, Maurice. *Principios de Derecho público y constitucional*. Colección crítica del Derecho. Sección Arte del Derecho. Comares. 2003.

HAYEK, Friedrich A. Von. *Camino de servidumbre*. Título original: *The Road to Serfdom*. The University of Chicago Press, 1944. Edición española al cuidado de Jesús Huerta de Soto. Unión Editorial. Madrid. 2008.

HAYEK, Friedrich A. von. *Derecho, legislación y libertad: una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política II*. Unión Editorial. 2a ed. Madrid. 1985.

HAYEK, Friedrich A. von. *Derecho, legislación y libertad: una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política VI*. Unión Editorial. 2a ed. Madrid. 1988.

HAYEK, Friedrich A. von. *La fatal arrogancia: los errores del socialismo (1899-1992)*. Unión Editorial. Madrid. 1990.

HAYEK, Friedrich A. von. *The constitution of liberty*. Henry Regnery Company, Chicago. 1972.

HAYEK, Friedrich A. Von. *The road to serfdom*. Routledge. London; New York. 2001.

HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo. *¿Ha servido planear el desarrollo desde la CPEUM?* [en línea] Animal Político. 6 abril 2017. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/columna->

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

invitada/ha-servido-la-planeacion-desarrollo-la-cpeum/ [última consulta 20 octubre 2018]

HERNANDEZ-RUBIO CISNEROS, José M. *La Ciencia Política. Interpretaciones históricas y situación actual*. Libros de la Facultad de Derecho. Universidad de la Laguna, Publicaciones. 1970.

HERRERA MARCO, V. *Plan Nacional de Desarrollo*. [en línea] Forbes. 24 mayo. 2013. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/plan-nacional-de-desarrollo/> [última consulta 15 septiembre 2018]

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI). *Encuesta Inter-censal*. INEGI 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI). *Índice Nacional de Precios al Consumidor* [en línea] en INEGI. 2018. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/default.html#Tabulados> [última consulta 20 octubre 2018]

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI). *Porcentaje de Municipios con Información Pública*. [en línea] Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. INEGI 2015. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?ind=6200028640#divFV6200028640#D6200028640>.

INSTITUTE FOR INTERNATIONAL LAW AND JUSTICE. *The Global Administrative Law (GAL)*. University School of Law New York. 2017. Recuperado de <https://www.iilj.org/gal/>

IRANZO, Juan E. «Economía y Trabajo: La Gran Transformación de la Sociedad Española». *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*. Núm. 100. 2002.

JACKSON, Ben. «Freedom, the Common Good, and the Rule of Law: Lippmann and Hayek on Economic Planning». *Journal of the History of Ideas*. Volume 73, Number 1, January. pp. 47-68. 2012

KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. Editora Nacional. México. 15a ed. traducción directa del alemán por Luis Legaz Lacambra. 1979.

KINGSBURY, B. «The Concept of “Law” in Global Administrative Law». *European Journal of International Law*. Núm. 20 Vol. 1, pp. 23–57. 2009.

KONSTADINIDES, Theodore. *The Rule of Law in the European Union. The Internal Dimension*. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon. 2017.

LARENZ, Karl. *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Ariel, 1a ed. Barcelona. 1994.

LEAL, Rodrigo. *Importancia de un Plan de Desarrollo Nacional para México*. [en línea] Gestipolis. 4 julio. 2012. Disponible en <https://www.gestipolis.com/importancia-plan-desarrollo-nacional-para-mexico/> [última consulta 16 septiembre 2018]

LEBART, Ludovic; MORINEAU, Alain Y PLEUVRET, P. *Système SPAD*, Versión 4.51, París, CISIA-CERESTA. 2000.

LEWIS, Charlton, T. *An Elementary Latin Dictionary*. New York, Cincinnati, and Chicago. American Book Company. 1890. Recuperado de <https://archive.org/details/anelementarylat01lewigoo/page/n34>>.

LICHT, Amir N; GOLDSCHMIDT, Chanan; SCHWARTZ, Shalom H. «Culture rules: The foundations of the rule of law and other norms

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

of governance». *Journal of Comparative Economics* Núm. 35. Pp. 659-688. Association for Comparative Economic Studies. 2007.

LINDAHL, Hans K. «Law as concrete order: Schmitt and the problem of collective freedom» en DYZENHAUS, David. Y POOLE, Thomas. (eds). *Law, Liberty and the State: Oakeshott, Hayek and Schmitt on the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 40-42. 2015.

LINZ, Juan J. *La quiebra de las democracias*. Alianza Universidad 1987. Alianza Estudio. Versión española de Rocío Terán. Alianza Editorial. 1991.

LIPPMANN, Walter. *The Good Society with an introduction by Gary Dean Best*. New Brunswick: Transaction Publishers. Título original: Lippman W. (1937). *An inquiry into the principles of the good society*. Boston: Little, Brown. pp. 402. 2005.

LOMORO, Ricardo. *Ensayo: Globalización Económica - El Imperio de la Mediocridad*. Recuperado de <http://www.realidadeconomica.com/libro0001.php>. 1998

MACPHERSON, Crawford B. *La Teoría Política del Individualismo Posesivo De Hobbes a Locke*. Traducción de CAPELLA, Juan-Ramón. Ed. Trotta. Colección Estructuras y Procesos. Serie Ciencias Sociales. Título original: *The Political Theory of Possessive Individualism*. Editorial Trola, S.A, Oxford University Press. 2005.

MÁRQUEZ REBAGO, Sergio R. «Estado de Derecho en México» en CIENFUEGOS SALGADO, David Y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis G. (coords). *Estado, Derecho y Democracia en el momento actual*. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas. Fondo Editorial Jurídico. 2008.

MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián R. «Presupuestos políticos y fundamentación constitucional». *Revista de Administración pública*, Núm. 50, pp. 111-146. 1966.

MARTÍNEZ DE CORREA, Luz M. «Tres enfoques y una aproximación al Estado de Derecho: Estado Social de Derecho, Estado de Bienestar y Estado Liberal Democrático». *Opción*. Año 27, Núm. 66. Pp. 120 – 132. 2011.

MARTÍNEZ DEL OLMO, M. Teresa. «La evaluación de Políticas y Programas Públicos» en PÉREZ SÁNCHEZ MARGARITA (ed.) *Análisis de Políticas Públicas*. Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada. 2005.

MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*. Siglo veintiuno. Vigésimosegunda edición. México. 2004.

MESA DEL OLMO, Adela. «La administración inclusiva. Modernidad y e-inclusión en las administraciones públicas» en ARENILLA SÁEZ, Manuel (coord). *La Administración pública entre dos siglos. Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública. (INAP). 2010.

MILENIO. *México crecerá menos en 2018 y 2019: Fondo Monetario Internacional*. Vanguardia. Recuperado de con fecha de 08 de octubre. 2018 <<https://vanguardia.com.mx/articulo/mexico-crecera-menos-en-2018-y-2019-fondo-monetario-internacional>>

MIR PUIGPELAT, Oriol. *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho administrativo*. Cuadernos Civitas. Thomon. Madrid, España. 2004.

MIRA RODRÍGUEZ, José. «La planificación francesa. Introducción y comentario. Estudios y documentos de economía extranjera». *Revista de economía política*. Núm. 32, 1962.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MIRANDA MIRANDA, Juan J. *Gestión de Proyectos: evaluación financiera económica social ambiental*. Quinta edición. MM. Bogotá. 2005.

MONDRAGÓN, Jaione. «El proceso de toma de decisiones públicas: De la formulación de la decisión a la asignación de recursos» en PÉREZ SÁNCHEZ, Margarita (ed.) *Análisis de Políticas Públicas*. Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada. 2005.

MORALES, Yolanda Y GONZÁLEZ, Luis M. *FMI recorta expectativa de crecimiento para México*. El Economista. Recuperado de: <<https://www.eleconomista.com.mx/economia/FMI-recorta-expectativa-de-crecimiento-para-Mexico-20181008-0099.html>> 2018.

MORENO, Diego. *Las 11 recomendaciones del FMI al gobierno de Sánchez en Materia económica*. El Mundo. Recuperado de con fecha de 03 de octubre. 2018. <<https://www.20minutos.es/noticia/3455376/0/fmi-propuestas-gobierno-pedro-sanchez-economia/>>

MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, Mónica. *Sinopsis art. 131 con fecha de diciembre 2003 con última actualización de Rastrollo Alejandro*. Cortes Generales. Septiembre, 2016. Actualizado por Moret Vicente (2011) y Rastrollo Alejandro (2016). Recuperado de: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=131 &tipo= 2> [última consulta 10 junio de 2018]

MORIN, Edgar. *El Método 6 Ética*. Cátedra. Madrid. 2006.

MOSCOLONI, Nora. *Nube de datos: Métodos para analizar la complejidad*. UNR. Argentina: Universidad Nacional de Rosario. 2011.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general III*. Los principios de constitucionalidad y legalidad. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. 2015.

MURCIA, Diana. «El sujeto naturaleza: elementos para su comprensión» en ACOSTA, Alberto Y MARTÍNEZ, Esperanza (comp.) *La naturaleza con derechos de la filosofía a la política*. Fundación Rosa Luxemburg. Ediciones Abya-Yala. Quito, Ecuador. 2011.

NACIONES UNIDAS. *Derechos Humanos. Asuntos que importan*. Recuperado de <<http://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>> 2017.

NOZICK, Robert. «Anarquía, Estado y utopía». Título original: *Anarchy, State and Utopia*. Núm. 74, *Basic Books*. Nueva York. 1974.

NUßBERGER, Angelika Y VON GALL, Caroline. «Rule of Law without a Master Plan Law and the Judiciary in Ukraine». *Osteuropa*. Núm. 2-4. Vol. 60. Traducción propia del alemán al español, 2010.

O'DONNELL, Guillermo A. «Why the Rule of Law Matters». *Journal of Democracy*, Núm. 15 Vol. 4, pp. 32–46. 2004. Recuperado de <http://doi.org/10.1353/jod.2004.0076>

O'DONNELL, Guillermo A. «Apuntes para una teoría del estado». *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 40, No. 4. Estado y Clases Sociales en América Latina Núm. 2. Octubre – Diciembre. pp. 1157-1199 Universidad Nacional Autónoma de México. 1978.

OHNESORGE, John K.M. «Asia's Legal Systems in the Wake of the Financial Crisis: Can the Rule of Law Carry any of the Weight?» *University of Wisconsin Legal Studies Research*. Núm. 1010. 2007.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. *Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. Directrices para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad*. Roma. 2007.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el estado de Derecho en los planos nacional e internacional*. Asamblea General. Tema 83 del programa. Sexagésimo séptimo período de sesiones. Distr. general 30 de noviembre de 2012. 2013.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General. Núm. S/2004/616. pp. 1-7. Recuperado de <<https://undocs.org/es/S/2004/616>>. 2004.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Estado de Derecho y Derechos en La ONU y el Estado de Derecho*. ONU. 2018. Recuperado de <https://www.un.org/ruleoflaw/es/rule-of-law-and-human-rights/>.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948*.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Derechos Humanos. Asuntos que importan*. Recuperado de <<http://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>> 2017.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. PNUD y Fondo de Cultura Económica. 1994.

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2016). *Derechos Humanos*. Recuperado de http://www.who.int/topics/human_rights/es/

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. *¿La OCDE: qué es? Más información sobre la OCDE*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/masinformacionsobrelaocde.htm>> 2018.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. «Estudios Económicos de la OCDE: España». *OCDE Multi-Prensa*. Vol. 6, abril. Madrid 2005.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. «Estudios Económicos de la OCDE: México». *OCDE Publishing*, París. 2005.

ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Y. Y SOMUANO VENTURA, María F. «El período presidencial de Felipe Calderón Hinojosa». *Foro int, Mar*. Vol.55, Núm.1, Pp.5-15. 2015.

ORTEGA PÉREZ, Nieves Y RUIZ SEISDEDOS, Susana. «Definición de Problemas y Diseño de la Agenda» en PÉREZ SÁNCHEZ, Margarita (ed.) *Análisis de Políticas Públicas*. Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada. 2005.

ORTEGÓN, Edgar; Pacheco Juan F. Y PRIETO, Adriana. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de Proyectos y programación de inversiones. CEPAL. Santiago de Chile. julio. 2005.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- PALLARÈS SERRANO, Anna. *La Planificación Hidrológica de Cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio*. Tirant Lo Blanch. Monografías. 2007.
- PARADA VÁZQUEZ, José R. *Conceptos y fuentes del Derecho administrativo*. Segunda edición. Colección: Manuales universitarios. Editorial Marcial Pons. Madrid. 2012.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. *Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*. Editorial Iustel. 2008.
- PÉREZ SÁNCHEZ, Margarita. *Análisis de Políticas Públicas*. Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada. 2005.
- PINDADO GARCÍA, Fernando. *Hacia una única catalogación de los derechos fundamentales: los derechos económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad*. Cinca. Madrid. 2015.
- PONCE SOLÉ, Juli. *Derecho administrativo global: organización, procedimiento, control judicial*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid. España. 2010.
- PRADOS ARRARTE, Jesús. *El Plan de Desarrollo de España 1964-67: exposición y crítica*. Madrid: Tecnos, 1965.
- PRECIADO DOMÈNECH, Carlos H. *Interpretación de los Derechos Humanos y los Derechos Fundamentales*. Thomson Reuters, Aranzadi. Aranzadi Doctrina. Pamplona, España. 2016.
- PRIEGO SEGURA, Guadalupe. *Un nuevo Modelo de Administración pública en la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Estado de Puebla*. Colecciones de Tesis Digitales. Universidad de las Américas Puebla. 2003.

PRIETO SANCHÍS, Luis. *Los derechos sociales como derechos fundamentales*. I congreso de Filosofía del Derecho para el mundo latino. Alicante, 26-28 de mayo. 2016.

QUINTANA ADRIANO, Elvia A. «Derecho público y Derecho privado» en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria. (coord.), *Estudios Jurídicos en Homenaje a Morineau, M.* Tomo I. Derecho Romano. Historia del Derecho. UNAM. 2006.

RANFLA GONZÁLEZ, Arturo; ROJAS CALDELAS, Rosa I. Y BÁTIZ LÓPEZ, José L. «Evolución económica global de México en la primera década del siglo XXI y su impacto en las Zonas Metropolitanas de los Estados de Baja California y Chihuahua». *Proyección. Desarrollo Económico y Sustentable*. marzo-agosto. Vol. IX. Núm. 18. pp. 238. 2015

RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica. México. Edición en español. Título original *A Theory of Justice*. México. 2006.

RAYMOND, Williams. *Teoría cultural. Marxismo y literatura*, Península, Barcelona. 1980.

RAZQUIN LIZARRAGA, José A. Y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. *Información, participación y Justicia de Materia del Medio Ambiente*. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio. Thomson. Aranzadi. 2007.

RIEZU, Jorge. *Ciencia Política y Derecho Constitucional*. Ensayos. San Esteban, Salamanca. 1989.

RIVERA, Astrid. *Migrantes, víctimas de un Estado de Derecho deficiente: CEM*. 26 abril. 2017.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RIVERO ORTEGA, Ricardo. *Derecho administrativo económico*. 4a. ed. Marcial Pons, Madrid. 2007.

RIVERO ORTEGA, Ricardo. *Derecho administrativo económico*. 6ta ed. Marcial Pons, Madrid. 2013.

ROBINSON, Marc. Y LAST, Duncan. *Un modelo básico de presupuestación por resultados*. Departamento de Finanzas Públicas. Fondo Monetario Internacional. Notas técnicas y manuales sobre gestión financiera pública. 2009.

ROBLES MORCHÓN, Gregorio. «Derecho público y Derecho privado: ¿una distinción funestísima (Kelsen)?» en ROCA FERNÁNDEZ, María J. (coords). *Derecho público y Derecho privado, diferencias de régimen jurídico y cuestiones actuales de recíproca influencia*. Editorial Iustel. Madrid. 2015.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M. Y ORTEGA BERNARDO, Julia. (coords.) *Estado social y municipios: servicios públicos locales y prestaciones asistenciales en España y República Dominicana*. Los Libros de la Catarata. Madrid. 2010.

RODRÍGUEZ, Elsa. M. *Planificación estratégica: fundamentos y herramientas de actuación*. Brujas. Córdoba. 2016.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Guillermo. *El Socialismo del Siglo XXI*. Primera Edición. Centro de Economía Política Juan de Mariana. Caracas Venezuela. 2006.

RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. «Estado de Derecho y Democracia». *Instituto Federal Electoral*. Núm. 12. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. 1996.

ROSE, Nikolas. «Government and Control». *The Centre for Crime and Justice Studies*. Núm.40, pp. 321–339. 2000.

ROSSI, Miguel Á. «Aproximaciones al pensamiento político de Immanuel Kant» en BORON A. (comp.) *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. Buenos Aires: CLACSO, abril 2015. Recuperado de: <<https://site.ebrary.com/lib/bibliotecaunav/Doc?id=10083481>>.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Del Contrato Social o Principios de derecho político*. Estudio preliminar y traducción de VILLAVERDE, María José. Tercer Milenio. Tecnos. (1762), 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *El contrato social o principios de derecho político*. TECNOS. 2007.

RTVE. *Yo, Juan Carlos I, Rey de España*. [en línea] Documental coproducido por RTVE. emitido en Francia y nunca emitido en España. 28 mayo. 2016. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=PHvwtVRsXjk> [última consulta 15 diciembre de 2018].

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. *Derecho Ambiental Integrado: La regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*. Universidad de Navarra. Civitas. 2001.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. «La planificación en materia de residuos y su sometimiento al nuevo procedimiento de evaluación ambiental estratégica». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Núm. 31. mayo-agosto. 2015.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. «La Planificación Energética y su sometimiento a evaluación ambiental estratégica». *Revista Catalana De Dret Ambiental*. Vol. I - Núm. 1. pp. 1-54. Estudi. 2010

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- RUIZ MIGUEL, Alfonso. *Entre estado y cosmópolis: derecho y justicia en un mundo global*. Madrid: Trotta. 2014.
- SABINE, George H. *Historia de la Teoría Política*, Traducción de Vicente Herrero FCE, México. Edición en español, corregida y aumentada 2009.
- SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. *La protección de los derechos sociales*. Civitas Ediciones. 2012.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José J. *La Administración pública como Ciencia. Su objeto y estudio*. Instituto de Administración pública del Estado de México. 2001.
- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.
- SCHMITT, Carl. *El concepto de lo político*. Texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios. Editorial Alianza. 2009.
- SCHUJMAN, Mario S. *Derecho Económico y Social. Globalización, Constitucionalismo Substancial y Derechos Humanos o Lex mercatoria y Análisis Económico del Derecho*. UNR. Editora. Colección Académica. 2006.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DE MÉXICO. *Estado de Derecho*. [en línea] en Diccionario de Términos Parlamentarios. Recuperado de <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=97>> [última consulta 15 de enero 2019].
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Subsecretaría de Egresos. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la

Gestión Pública. Informe Cuenta Pública. 1998. Recuperado de:
<<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/>

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*. [en línea] Sistema de Evaluación del Desempeño. 2016. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154446/Guia_Indicadores.pdf [última consulta 15 agosto 2018]

SINGER, André. «De Rousseau al Federalista: en busca de un terreno común» en BORON A. (comp.) *Teoría y filosofía política. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO, marzo. 2002.

SLAEV, Aleksandar D. «Property rights and methods of nomocratic planning». *Planning Theory*. Sage. Vol. 15 Núm. 3 pp. 274–293. 2016.

SLAEV, Aleksandar D. «Types of planning and property rights». *Planning Theory*, Sage. Vol. 15, Núm. 1: pp. 23-41. 2016.

STOBER, Rolf. *Derecho administrativo económico*. Traducido y anotado por GONZÁLEZ-VARAS Ibañez Santiago. Colección estudios. Instituto Nacional de Administración pública. Serie administración general. Madrid. 1992.

SUNSTEIN, Cass R. *La revolución de los derechos: redefiniendo el Estado regulador*. Editorial Universitaria Ramón Areces. 2016.

SZÉKELY, Miguel. *Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación y cohesión social en México*. CEPAL. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile. Diciembre 2006.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- TAPIA, José F. *El diseño del Plan Nacional de Desarrollo 2012- 2018*. [en línea] Animal Político. 6 de septiembre 2012. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2012/09/06/el-diseno-del-plan-nacional-de-desarrollo-2012-2018/> [última consulta 17 septiembre 2018]
- TORRES DEL MORAL, Antonio. *Estado de Derecho y democracia de partidos*. Universitas. 4ta Edición. UNED. Madrid, España 2012.
- TOULMIN, Stephen. *Cosmópolis, el trasfondo de la modernidad. Presentación de Ruiz-Domenec, José Enrique*. Traducción de MORENO CARRILLO, Bernardo. Edición: mayo. Barcelona. (La edición original inglesa por The University of Chicago Press [1990] Cosmopolis: The Hidden Agenda of Modernity. 2001.
- UNDA GUTIÉRREZ, Mónica Y ROMÁN MORALES, Luis I. *Del dicho al hecho y un resultado maltrecho: Planes, Políticas y resultados de dos décadas de liberalización económica*. Informe Final Casa México. 1997-2001. 2001.
- UNIÓN EUROPEA. *Derechos Humanos. La UE por temas*. Recuperado de https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_es 2017.
- UNIÓN EUROPEA. *Temas de Derechos Humanos*. Recuperado de https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_es. 2016.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA Y CONSEJO DE DESARROLLO ECONÓMICO DE MEXICALI. *Proyecto de Mexicali Ciudad de Gran Visión 2050*. Convenio de Colaboración. 2011. Disponible en <http://www.mexicaligranvision.com> [última consulta 18 de abril de 2019].
- URIARTE, Edurne. *Introducción a la ciencia política: la política en las sociedades democráticas*. Tecnos. 3ed. Madrid. 2010.

VAN DYKE, Vernon. *Ciencia Política: un análisis filosófico. Estructura y Función*. Editorial Tecnos, Madrid. 1962.

VÁZQUEZ BOTE, Eduardo. «Significado auténtico de la planificación democrática como elemento componente de la Administración pública en el Estado de Derecho y el problema de su existencia en Puerto Rico». Ponce, Rico *Homenaje de la Revista de Derecho Puertorriqueño a la Memoria de su Fundador Carles Eugeni Mascarenas I Portusach – Doctrina*. Julio-septiembre. Año VIII. Núm. 29. España. 1968.

VEREA VÁZQUEZ, Daniel. *Plan de Estabilización*. Entrevista a Barciela Carlos en documental del Plan de Estabilización. 22 abril. 2011.

VILA VIÑAS, David. «Niveles inferiores de la gobernanza multinivel. Posibilidades y límites políticos a través del nivel comunitario en el sur de Europa familiarista y en crisis» en GARRIDO, M., y RUIZ, R. *Democracia, gobernanza y participación*. Tirant lo Blanch. 2014.

VILHENA VIEIRA, Oscar. «Desigualdad estructural y Estado de Derecho» en RODRÍGUEZ, C. (coord). *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Siglo Veintiuno Editores. Argentina. 2011.

VILLAR PALASI, José Luis Y VILLAR EZCURRA, José Luis. *Principios de Derecho administrativo I*. Manual. Servicio de publicaciones Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid. 1999.

WEINGAST, Barry R. *The Failure to Transplant Democracy, Markets, and the Rule of Law into the Developing World*. eLibrary. 2011. Recuperado de <<http://doi.org/10.2139/ssrn.1868978>>.

WILLIAMS, Raymond. *Teoría cultural. Marxismo y literatura*, Península, Barcelona. 1980.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Human Rights*. Health Topics. Recuperado de <http://www.who.int/topics/human_rights/en> 2017.

WORLD JUSTICE PROJECT. *About Us*. [en línea] WJP. Traducción propia al español. Recuperado de <<https://worldjusticeproject.org/about-us>> [última consulta 22 de febrero 2019].

WORLD JUSTICE PROJECT. *Rule of Law Index 2015*. WJP, Washington, D.C. U.S.A. 2015.

WORLD JUSTICE PROJECT. *Rule of Law Index 2017–2018*. [en línea] en WJP. Recuperado de: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017-18_Online-Edition.pdf> 2018. p. 6. [última consulta 2 de enero de 2018].

WORLD JUSTICE PROJECT. *Country Reports*. [en línea] WJP. Recuperado de <<https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/country-reports>> [última consulta 22 de febrero de 2019].

WORLD JUSTICE PROJECT MÉXICO. *El Estado de Derecho en México. Metodología*. [en línea] WJP. Recuperado de <<https://worldjusticeproject.mx/indice/metodologia/>> [última consulta 24 de febrero de 2019].

ZAMBONINO PULITO, María; ABOULAS, Hamid. Y TEJEIRO LILLO, María Eugenia. (coord). *Gobernanza, Derecho administrativo y políticas públicas en España y Marruecos*. Dykinson, Madrid. 2014.

Códigos, Constituciones, Decretos, Leyes Planes y Resoluciones

Código Civil Español. Publicado por el Real Decreto de 24 de julio de 1889. Boletín Oficial del Estado. España. 1889

Constitución de España de 1978, texto vigente publicada y reformada en el Boletín Oficial del Estado núm. 233, de 27 de septiembre de 2011

Constitución de Finlandia, Sancionada en Helsinki el 11 de junio de 1999, Traducción no oficial del Ministerio de Justicia, Finlandia. Recuperada de <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/es19990731.pdf>. Diciembre 2017.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 26-03-2019. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperada de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php> agosto 2018.

Decreto 1384/1974, de veintiocho de junio, en el que se establece la estructura orgánica y funciones del Ministerio de Planificación del Desarrollo. Ministerio de Planificación y Desarrollo. Boletín Oficial de España. Núm. 155, de 29 de junio 1973.

Decreto 2782/1973 de dos de noviembre, por el que se determinan las Comisiones del Plan de Desarrollo Económico y Social y se establece su estructura orgánica. Ministerio de Planificación del Desarrollo. Boletín Oficial España. 10 de noviembre 1973.

Decreto de Reforma de la Ley de Planeación 1983. Presidencia de la República. Diario Oficial de la Federación. Fecha de reforma 10-04-2003 y 13-06-2003.

Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Tomo CCCLIX No. 33. 17 de abril de 1980.

Ley 15/1973, de 11 de junio, por la que se crea el Ministerio de Planificación del Desarrollo. Boletín Oficial España. núm. 140, de 12 de junio de 1973.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE, núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

Ley de Planeación de 1983, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Honorable Cámara de Diputados. Información parlamentaria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 05-01-1983. Recuperada de en agosto 2018. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan_orig_05ene83_ima.pdf>.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 23 mayo 1949. Actualizado a octubre de 2010. Recuperado de <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>>.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976. Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación. 11 de agosto de 2014.

Ley sobre Planeación General de la República de 1930. Presidencia de la República de México. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Diario Oficial de la Federación. 12 Julio de 1930.

Plan de Desarrollo Económico y Social II para el Cuatrienio 1968-1971. I. Parte General. Presidencia Del Gobierno de España. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. Madrid. 1967.

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

Plan de Desarrollo Económico y Social III, 1972-1975. Presidencia del Gobierno de España. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. Madrid. 3a ed. 1971.

Plan Nacional de Desarrollo IV. Presidencia del Gobierno de España. Subsecretaría de Planificación. Vol. 1. Madrid. 1976.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Tomo CCCLXXVIII. No. 21. Publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 31 de mayo de 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Edición especial. Tomo CDXXVIII, No. 23. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 1989. México. Sección segunda.

Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000. Secretaría De Hacienda y Crédito Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de mayo de 1995.

Plan Nacional de Desarrollo de 2000-2006. Presidencia de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de mayo de 2001.

Plan Nacional de Desarrollo de 2007-2012. Presidencia de la República. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 2007.

Plan Nacional de Desarrollo de 2013-2018. Presidencia de la República. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1995.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Resolución de 25 de marzo de 1985, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por la que se aprueba la metodología para la elaboración de los programas de desarrollo regional. Subsecretaría de Economía y Hacienda. Boletín Oficial del Estado. Núm. 114. España. 13 de mayo de 1985.

Referencias de Periódicos

El País [última consulta 24 noviembre 2018]

ABA CATOIRA, Ana Y 241 PROFESORES DE DERECHO CONSTITUCIONAL. *Manifiesto en favor de la Constitución*. [en línea] El País. 10 octubre 2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/10/09/opinion/1507565032_310252.html

ABELLÁN, Lucía Y SAHUQUILLO, María R. *La UE activa el mecanismo para castigar a Polonia por violar el Estado de Derecho*. [en línea] El País. 21 diciembre 2017. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/12/20/actualidad/1513774617_904947.html

ABELLÁN, Lucía. *La UE advierte a Polonia por su clara deriva autoritaria*. [en línea] El País. 20 julio 2017. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/07/19/actualidad/1500473399_253763.html

ALBEROLA, Miquel. *Tajani: El respeto al Derecho no es una opción, es una obligación*. [en línea] El País. 21 octubre 2017. Disponible en: https://elpais.com/politica/2017/10/20/actualidad/1508517786_837504.html

ARAGÓN REYES, Manuel. *¿Reformar la Constitución?* [en línea] El País. 1 febrero 2015. Disponible en:

https://elpais.com/elpais/2015/01/30/opinion/1422628504_570960.html

ARAGUÁS, Mikel. *Carta abierta a Donald Tusk*. [en línea] El País. 15 diciembre 2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/12/15/migrados/1513321382_576101.html

AYUSO, Silvia. *Estados Unidos pasa de puntillas por los derechos humanos en África*. El País. 7 agosto 2014. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/08/06/actualidad/1407349040_613551.html

BASSETS, Lluís. *Estado impropio*. [en línea] El País. 1 octubre 2012. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2012/10/01/del_alfiler_al_elefante/1349087640_134908.html

BASSETS, Lluís. *Ley y democracia en Polonia*. [en línea] El País. 13 enero 2016. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/01/13/actualidad/1452707610_344233.html

BASSETS, Marc. *Manuel Valls: El nacionalismo abre camino al supremacismo*. [en línea] El País. 28 octubre 2018. Disponible en: https://elpais.com/politica/2018/10/26/actualidad/1540580199_885657.html

BECERRA, Beatriz. *Más Sájarov, por favor*. [en línea] El País. 26 octubre 2016. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2016/10/24/opinion/1477307616_044294.html

BENGOA, Aitor. *Amnistía advierte de que las leyes antiterroristas en la UE violan derechos básicos*. [en línea] El País. 17 enero 2017.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Disponible en:
https://elpais.com/internacional/2017/01/17/actualidad/1484639109_616185.html
- BORGES, Julio. *Derecho a la rebelión*. [en línea] El País. 28 octubre 2016. Disponible en:
https://elpais.com/elpais/2016/10/26/opinion/1477504865_113513.html
- BRUM, Eliane. *'Black Blocs', los cuerpos y las cosas*. [en línea] El País. 13 septiembre 2016. Disponible en:
https://elpais.com/internacional/2016/09/13/america/1473789738_517878.html
- CABALLERO, Chema. *Tres mujeres contra la impunidad*. [en línea] El País. 8 marzo 2012. Disponible en:
https://elpais.com/elpais/2012/03/08/africa_no_es_un_pais/1331189831_133118.html
- CAMPS, Victoria. *Lo político y lo jurídico*. [en línea] El País. 8 abril 2014. Disponible en:
https://elpais.com/ccaa/2014/04/07/catalunya/1396894889_545602.html
- CANTON, Santiago A. *Medio siglo por la democracia y los derechos humanos*. [en línea] El País. 10 diciembre 2009. Disponible en:
https://elpais.com/internacional/2009/12/10/actualidad/1260399620_850215.html
- CANTON, Santiago A. *Venezuela, brujas y demonios*. [en línea] El País. 30 abril 2015. Disponible en:
https://elpais.com/internacional/2015/04/30/actualidad/1430401529_990860.html
- CARRILLO, Marc. *Celebridades y proceso judicial*. [en línea] El País. 24 febrero 2012. Disponible en:

https://elpais.com/elpais/2012/02/23/opinion/1330012007_710897.html

CASAS, María E. *Sobre la democracia en Europa*. [en línea] El País. 14 noviembre 2018. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2018/11/14/opinion/1542197795_952881.html

CERCAS, Javier. *Políticos presos, no presos políticos*. [en línea] El País. 12 abril 2018. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2018/04/11/opinion/1523464188_024497.html

CERQUEIRA, Daniel. *Venezuela y su Estado de Derecho imaginario*. [en línea] El País. 20 enero 2016. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/01/20/actualidad/1453306865_702410.html

CLOSA MONTERO, Carlos. *Cataluña y la UE: la paradoja de la soberanía*. [en línea] El País. 4 octubre 2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/09/25/opinion/1506341922_539020.html

CREMADES, Javier. *El caso Garzón y el derecho de defensa*. [en línea] El País. 1 marzo 2012. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2012/02/13/opinion/1329159365_117918.html

CREMADES, Javier. *El derecho a decidir y la unidad jurídica*. [en línea] El País. 6 mayo 2014. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2014/05/05/opinion/1399315377_102880.html

EFE. *Piñera dice que no está en sus planes volver a «repostular a la Presidencia» de Chile*. [en línea] El País. 1 marzo 2014. Disponible

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

en:

https://elpais.com/economia/2014/03/01/agencias/1393683693_961545.html

EFE. *La Declaración de Salamanca*. [en línea] El País. 15 octubre 2005. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2005/10/15/actualidad/1129327208_850215.html

EL PAÍS. *España no es una dictadura*. [en línea] El País. 2 diciembre 2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/11/28/opinion/1511888083_281515.html

EL PAÍS. *Insidias*. [en línea] El País. 18 mayo 2011. Disponible en: https://elpais.com/diario/2011/05/18/opinion/1305669602_850215.html

EL PAÍS. *Reacciones internacionales tras la declaración de independencia en Cataluña*. [en línea] El País. 30 octubre 2017. Disponible en: https://elpais.com/politica/2017/10/27/actualidad/1509118059_068644.html

ESTEVE PARDO, José. Y GARCÍA ROCA, Javier. *Algo estamos haciendo mal*. [en línea] El País. 20 febrero 2014. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2014/02/18/opinion/1392740983_793385.html

F. J. P. *400 profesores de Derecho Internacional desmontan los fundamentos del referéndum catalán*. [en línea] El País. 26 septiembre 2017. Disponible en: https://elpais.com/politica/2017/09/26/actualidad/1506424550_261561.html

FAUS, Joan. *El informe debería ser el principio, no el final*. [en línea] El País. 9 diciembre 2014. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/12/09/actualidad/1418164140_898034.html

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Alberto. *Rivera indigna a Mas al calificarle de «problema para Cataluña»*. [en línea] El País. 21 diciembre 2012. Disponible en: https://elpais.com/caa/2012/12/21/catalunya/1356116267_864613.html

GALARRAGA GORTÁZAR, Naiara. *Los gitanos son el chivo expiatorio en la crisis, como antes de la guerra*. [en línea] El País. 24 octubre 2012. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2012/10/24/actualidad/1351080789_905449.html

GAREA, Fernando. *La resolución incita a la ruptura del Estado de Derecho*. [en línea] El País. 5 noviembre 2015. Disponible en: https://elpais.com/politica/2015/11/04/actualidad/1446642092_172466.html

HIDALGO, Juan C. *Retos al Estado de Derecho en América Latina*. [en línea] El País. 17 febrero 2016. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/02/17/america/1455729988_126826.html

MARQUARDT, Felix; IBRAHIM, Anwar, RAMADAN, Tariq Y BENSHEIJ, Ghaleb. *¡Demócratas musulmanes del mundo, uníos!* [en línea] El País. 10 febrero 2015. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2015/02/06/opinion/1423216282_969139.html

MARTÍN BLANCO, Nacho. *Aún hay jueces en Cataluña*. [en línea] El País. 3 septiembre 2015. Disponible en:

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

https://elpais.com/ccaa/2015/09/03/catalunya/1441306439_241245.html

MASCIA, Carla. *En Europa también matan a los periodistas*. [en línea] El País. 20 octubre 2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/10/18/opinion/1508351953_593388.html

MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio. *Recuperar la Europa de los valores*. [en línea] El País. 16 diciembre 2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/12/12/opinion/1513071765_388740.html

MORADIELLOS, Enrique. *Ley, Justicia y Democracia*. [en línea] El País. 12 noviembre 2015. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2015/11/09/opinion/1447086413_217115.html

MORENO TARRÉS, Eloy. *No nos hagamos trampas al solitario*. [en línea] El País. 11 abril 2017. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2017/04/10/catalunya/1491841460_189803.html

PALACIO, Ana. *Julián Assange: Fraude al Estado de Derecho*. [en línea] El País. 22 agosto 2012. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2012/08/21/opinion/1345551622_753165.html

PÉREZ, Claudi. *La presidencia búlgara de la UE aparca el castigo a Polonia por violar el Estado de Derecho*. [en línea] El País. 11 enero 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/01/11/actualidad/1515682601_591498.html

PÉREZ, Claudi. *Los principales grupos de la Eurocámara atacan al Govern catalán por saltarse las leyes*. [en línea] El País. 4 octubre 2017. Disponible en: https://elpais.com/politica/2017/10/04/actualidad/1507135827_764000.html

PIRIS, Jean-Claude. *Cataluña y la Unión Europea*. [en línea] El País. 29 agosto 2015. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2015/08/28/opinion/1440759431_272426.html

RÍOS, Pere. *El Barça condena cualquier acción contra «la democracia y el derecho a decidir»*. [en línea] El País. 20 septiembre 2017. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2017/09/20/catalunya/1505907819_005447.html

RÍOS, Pere. *Un manifiesto de juristas catalanes exige respeto al Estado de Derecho*. [en línea] El País. 2 febrero 2017. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2017/02/02/catalunya/1486034417_523380.html

RODRÍGUEZ, Carlos J. *La reconciliación en Colombia y las sombras de un exterminio*. [en línea] El País. 27 junio 2016. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2016/06/24/planeta_futuro/1466786264_750763.html

RUSCA I NADAL, Josep O. *Justicia: el tercer poder olvidado*. [en línea] El País. 1 diciembre 2014. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2014/11/30/catalunya/1417369774_028046.html

SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz A; GARZÓN CLARIANA, Gregorio; MANGAS MARTÍN, Araceli; PONS RAFOLS, Xavier; REMIRO BROTONS, Antonio; DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro Y ARENAS GARCÍA, Rafael. *El referéndum catalán no se fundamenta en el*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Derecho Internacional*. [en línea] El País. 25 septiembre 2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/09/25/opinion/1506359482_349824.html
- SAHUQUILLO, María R. *Como feministas debemos involucrar a los hombres*. [en línea] El País. 28 mayo 2012. Disponible en: https://elpais.com/sociedad/2012/05/28/actualidad/1338229363_343661.html
- SALVIA, Gabriel C. *El diálogo con Cuba en la OEA debe incluir a sus actores democráticos*. [en línea] El País. 8 septiembre 2014. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/09/08/actualidad/1410210003_611718.html
- SÁNCHEZ, Álvaro. *Polonia no cede y defiende las reformas que liquidan la separación de poderes*. [en línea] El País. 27 junio 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/06/26/actualidad/1530030368_829456.html
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Víctor Y JIMÉNEZ ARAYA, Tomás. *Falaz internacionalización del 'posprocés'*. [en línea] El País. 13 abril 2018. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2018/04/12/catalunya/1523556579_129339.html
- SAVATER, Fernando. *Cultura y política*. [en línea] El País. 22 julio 2014. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2014/07/21/opinion/1405955421_102267.html
- SOVNDA, Villy; DE KERCHOVE, Gilles. Y EMMERSON, Ben. *La lucha antiterrorista y los derechos humanos: no pueden existir el uno sin el otro*. [en línea] El País. 13 marzo 2012. Disponible en:

https://elpais.com/elpais/2012/03/12/opinion/1331579433_134607.html

TOMAS TIO, José M. *El derecho a la verdad*. [en línea] El País. 24 marzo 2014. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2014/03/24/valencia/1395687668_456705.html

TORREBLANCA, José I. *Hay que terminar el 'Brexit' en dos años*. [en línea] El País. 4 enero 2017. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/12/28/actualidad/1482942822_788487.html

VÁZQUEZ-GER, Ezequiel. *¿Qué pasa con Venezuela y los Organismos Internacionales?* [en línea] El País. 6 junio 2014. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/06/06/actualidad/1402072830_889800.html

VECCHIO, Carlos. *Los demócratas no callan*. [en línea] El País. 4 diciembre 2014. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/12/04/actualidad/1417658555_626834.html

VIDAL-FOLCH, Xavier Y TORREBLANCA, José I. *Mitos y falsedades del independentismo*. [en línea] El País. 24 septiembre 2017. Disponible en: https://elpais.com/politica/2017/09/24/actualidad/1506244170_596874.html

VIVANCO, José M. *Un mal candidato para los derechos humanos*. [en línea] El País. 4 mayo 2017. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/05/02/america/1493685476_671088.html

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

YOUNGS, Richard. *Invierno oriental tras la 'primavera árabe'*. vEl País. 6 octubre 2011. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2011/10/05/actualidad/1317843942_074599.html

ZABALZA, Antoni. *Los límites de la democracia*. [en línea] El País. 3 octubre 2013. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2013/10/01/opinion/1380638208_518604.html

El Universal [última consulta 4 diciembre de 2018]

AYALA, Yolanda. *CNDH pide proteger derecho a la educación*. [en línea] El Universal. 25 junio 2015. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/06/25/cndh-pide-proteger-derecho-la-educacion>

BOLAÑOS, Javier. *Estado de Derecho débil*. [en línea] El Universal. 3 abril 2017. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/javier-bolanos/nacion/2017/04/3/estado-de-derecho-debil>

CABEZA DE VACA, Hernández Daniel. *El Tribunal Constitucional en la Cuarta Transformación*. [en línea] El Universal. 3 octubre 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/daniel-cabeza-de-vaca-hernandez/nacion/el-tribunal-constitucional-en-la-cuarta>

CARBONELL, Miguel. *En defensa de los jueces*. [en línea] El Universal. 31 julio 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/miguel-carbonell/nacion/en-defensa-de-los-jueces>

CONTRERAS, Saldívar Gabriel. *Los derechos de las audiencias*. [en línea] El Universal. 30 enero 2017. Disponible en:

<https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/gabriel-contreras-saldivar/cartera/2017/01/30/los-derechos-de-las>

DE LA VEGA DE ÁVILA, Francisco E. 1968: *Cincuenta Años de Impunidad para un Crimen de Estado*. [en línea] El Universal. 3 septiembre 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/1968-cincuenta-anos-de-impunidad-para-un-crimen-de-estado>

DURÁN, Ángel. *Por qué necesitamos una nueva Constitución*. [en línea] El Universal. 17 agosto 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/columna/angel-duran/nacion/por-que-necesitamos-una-nueva-constitucion>

EL UNIVERSAL. *Estado en riesgo*. [en línea] El Universal. 8 junio 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/el-universal/nacion/estado-en-riesgo>

EL UNIVERSAL. *Incumplimiento de Ley afecta a democracia: CNDH*. [en línea] El Universal. 23 agosto 2015. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/08/23/incumplimiento-de-ley-afecta-democracia-cndh>

ELÍAS AZAR, Edgar. *Consejos de la Judicatura, a revisión*. [en línea] El Universal. 31 enero 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/edgar-elias-azar/nacion/consejos-de-la-judicatura-revision>

ESPINO BUCIO, Manuel. *Entidades no garantizan Estado de Derecho*. [en línea] El Universal. 10 octubre 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/entidades-no-garantizan-estado-de-derecho>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ESPINO BUCIO, Manuel. *Estado de Derecho en México es débil: WJP*. [en línea] El Universal. 9 octubre 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/estado-de-derecho-en-mexico-es-debil-wjp>
- FLORES, Leonor. *Corrupción y Estado de Derecho, retos de México*. [en línea] El Universal. 23 noviembre 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/corrupcion-y-estado-de-derecho-retos-de-mexico>
- FLORES, Leonor. *Banxico ve en Estado de Derecho reto para crecer*. [en línea] El Universal. 13 marzo 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/banxico-ve-en-estado-de-derecho-reto-para-crecer>
- FLORES, Leonor. *Estado de Derecho es la deuda: SHCP*. [en línea] *El Universal*. 12 marzo 2018. Disponible en: https://www.eluniversal.com.mx/sites/default/files/edicion_impresa/2018/03/12/eu120318_a1-01.pdf
- FLORES, Leonor. *FMI urge a implementar sistema anticorrupción*. [en línea] El Universal. 14 noviembre 2017. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/fmi-urge-implementar-sistema-anticorrupcion>
- GARCÍA, Dennis A. Y FIERRO, Juan O. *Leyes no bastan, se deben concretar*. [en línea] El Universal. 3 septiembre 2015. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/09/3/leyes-no-bastan-se-deben-concretar>
- GÓMEZ QUINTERO, Natalia. *Violaciones a DH debilitan el Estado de Derecho: CNDH*. [en línea] El Universal. 9 abril 2016. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/04/9/violaciones-dh-debilitan-el-estado-de-derecho-cndh>

GONZÁLEZ MORFÍN, José. *Estado de Derecho: el reto pendiente*. [en línea] El Universal. 14 febrero 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/jose-gonzalez-morfin/nacion/estado-de-derecho-el-reto-pendiente>

JARAB, Jan. *México y el origen de la defensa de los derechos humanos*. [en línea] El Universal. 10 diciembre 2016. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/jan-jarab/nacion/2016/12/10/mexico-y-el-origen-de-la-defensa-de-los>

MATUTE, Carlos. *La reeducación de la sociedad: Nestora y el Estado de Derecho*. [en línea] El Universal. 25 mayo 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-matute/nacion/la-reeducacion-de-la-sociedad-nestora-y-el-estado-de-derecho>

MEDINA, Tereso. *El Estado de Derecho y la competitividad*. [en línea] El Universal. 9 mayo 2017. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/tereso-medina/nacion/2017/05/9/el-estado-de-derecho-y-la-competitividad>

MIGUELES, Rubén. *Acereros exigen estabilidad, inversión y Estado de Derecho*. [en línea] El Universal. 9 noviembre 2017. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/acereros-exigen-estabilidad-inversion-y-estado-de-derecho>

MIRANDA, Perla. *Ministro define Poder Judicial independiente*. [en línea] El Universal. 17 agosto 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/ministro-define-poder-judicial-independiente>

MORALES LECHUGA, Ignacio. *¿Estado de Derecho o Derecho de Estado?* [en línea] El Universal. 7 marzo 2018. Disponible en:

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/ignacio-morales-lechuga/nacion/estado-de-derecho-o-derecho-de-estado>

MORENO, Teresa. *Facultad de Derecho condena violencia tras video de agresión a policía*. [en línea] El universal. 28 agosto 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/facultad-de-derecho-condena-violencia-tras-video-de-agresion-policia>

NEGRETE, Layda. *Estado terminal*. [en línea] El Universal. 16 octubre 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/layda-negrete/nacion/estado-terminal>

NEGRETE, Layda. *Legisladores: si van a cobrar, trabajen*. [en línea] El Universal. 20 febrero 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/layda-negrete/nacion/legisladores-si-van-cobrar-trabajen>

OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO. *¿Para qué la Cultura de la legalidad?* [en línea] El Universal. 15 julio 2016. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/blogs/observatorio-nacional-ciudadano/2016/07/15/para-que-la-cultura-de-la-legalidad>

OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO. *¿Para qué sirve vivir en un Estado de Derecho?* [en línea] El Universal. 19 abril 2017. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/blogs/observatorio-nacional-ciudadano/2017/04/19/para-que-sirve-vivir-en-un-estado-de-derecho>

OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO. *La ilegalidad ¿condición cotidiana en México?* [en línea] El Universal. 25 enero 2017. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/blogs/observatorio-nacional-ciudadano/2017/01/25/la-ilegalidad-condicion-cotidiana-en-mexico>

OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO. *Nociones básicas de Cultura de la Legalidad y Estado de Derecho*. [en línea] El Universal. 8 agosto 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/observatorio-nacional-ciudadano/nociones-basicas-de-cultura-de-la-legalidad-y-estado-de-derecho>

PALLARES, Miguel. *Meade critica los privilegios obtenidos mediante abusos*. [en línea] El Universal. 10 noviembre 2017. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/meade-critica-los-privilegios-obtenidos-mediante-abusos>

PÉREZ CORREA, Catalina. *La Constitución de papel*. [en línea] El Universal. 27 noviembre 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/catalina-perez-correa/nacion/la-constitucion-de-papel>

PÉREZ DAZA, Alfonso. *El rol de los jueces en la sociedad*. [en línea] El Universal. 10 octubre 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/alfonso-perez-daza/nacion/el-rol-de-los-jueces-en-la-sociedad>

PESCHARD, Jacqueline. *Nuestro desfigurado Estado de Derecho*. [en línea] El Universal. 17 agosto 2015. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/jacqueline-peschard/nacion/2015/08/17/nuestro-desfigurado-estado-de>

PUGA, Tláloc. *Es exagerado pensar que cancelación del aeropuerto en Texcoco generará crisis: CEPAL*. [en línea] El Universal. 31 octubre 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/es-exagerado-pensar-que-cancelacion-del-aeropuerto-en-texcoco-generara-tesis-cepal>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- PUGA, Tláloc. *Rotos, esquemas anticorrupción y de justicia: Sectur*. [en línea] El Universal. 8 marzo 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/rotos-esquemas-anticorrupcion-y-de-justicia-sectur>
- RESÉNDIZ, Francisco. *Reformas ayudaron a que Constitución siga vigente: EPN*. [en línea] El Universal. 5 febrero 2016. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/02/5/reformas-ayudaron-que-constitucion-siga-vigente-epn>
- RIVERA, Astrid. *Migrantes, víctimas de un Estado de Derecho deficiente: CEM*. [en línea] El Universal. 26 abril 2017. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/04/26/migrantes-victimas-de-un-estado-de-derecho-deficiente-cem>
- ROLDÁN, Mariluz. *CNDH y Poder Judicial, aliados para restituir derechos violentados*. [en línea] El Universal. 11 septiembre 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/cndh-y-poder-judicial-aliados-para-restituir-derechos-violentados>
- SALDAÑA, Ivette. *Coparmex: cuesta corrupción \$12 mil a cada empresa*. [en línea] El Universal. 21 marzo 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/negocios/coparmex-cuesta-corrupcion-12-mil-cada-empresa>
- SALDAÑA, Ivette. *Sistema judicial en México es muy pobre, dice OCDE*. [en línea] El Universal. 14 marzo 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/sistema-judicial-en-mexico-es-muy-pobre-dice-ocde>
- SOTO-MORALES, Rodrigo. *Derechos humanos y crisis de autoridad: la Marina en Zapotlán, Jalisco*. [en línea] El Universal. 6 junio 2018. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/rodrigo-soto-morales/estados/derechos-humanos-y-crisis-de-autoridad>

VERDUSCO, Mario A. *FMI: reformas, un ejemplo; falta el Estado de Derecho*. [en línea] El Universal. 27 abril 2015. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/2015/04/27/fmi-reformas-un-ejemplo-falta-el-estado-de-derecho>

ZAVALA, Misael. *Fallan instituciones y leyes en inseguridad: expertos*. [en línea] El Universal. 25 noviembre 2016. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/11/25/fallan-instituciones-y-leyes-en-inseguridad-expertos>

ZAVALA, Misael. *Navarrete Prida reconoce déficit en el Estado de Derecho*. [en línea] El Universal. 12 marzo 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/navarrete-prida-reconoce-deficit-en-el-estado-de-derecho>

ZAVALA, Misael. *Resaltan problemas que enfrenta México en seguridad*. [en línea] El Universal. 24 noviembre 2016. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/11/24/resaltan-problemas-que-enfrenta-mexico-en-seguridad>

ANEXOS

A1. Tabla 1. Proyectos desarrollados en España con recursos del Banco Mundial.

Nombre del Proyecto	No. Proyecto	Monto Millones US\$	Estatus	Aprobación
Investigación y Desarrollo Industrial	P032983	18.0	Cerrado	17/05/ 1977
Ganado	P037493	33.0	Cerrado	15/04/1975
Puertos	P037492	50.0	Cerrado	27/03/1973
Educación	P037491	50.0	Cerrado	30/05/1972
Ferrocarriles	P037490	90.0	Cerrado	29/06/1971
Investigación agrícola	P037489	12.7	Cerrado	18/05/1971
Educación	P037488	12.0	Cerrado	30/06/1970
Ganado	P037487	25.0	Cerrado	15/07/1969
Ferrocarriles	P037486	50.0	Cerrado	3/08/1967
Puertos	P037485	40.0	Cerrado	23/09/1965
Ferrocarriles	P037484	65.0	Cerrado	30/07/1964
Mejoras de carreteras	P037483	33.0	Cerrado	24/10/1963

Fuente: Creación propia con datos del Banco Mundial traducida al español.

* Para los proyectos activos y cerrados, el monto del compromiso al momento de ser aprobados por el Directorio está en millones de US\$. Esto no refleja ninguna cancelación. Los proyectos propuestos (en tramitación) y abandonados muestran el monto previsto. El monto del compromiso para los proyectos en tramitación es indicativo y podría ser modificado durante la preparación de un proyecto.

A2. Tabla 2. Proyectos desarrollados en México con recursos del Banco Mundial

Nombre del Proyecto	No. Proyecto	Monto Millones US\$	Estatus	Aprobación
Paisajes Productivos Sostenibles	P159835	21.86	Activo	30/03/2018
Eficiencia Energética en Instalaciones Públicas	P160778	5.79	Activo	30/03/2018
Sistema de protección social	P164152	300.0	Activo	29/01/2018
Fortalecimiento del emprendimiento en paisajes forestales productivos.	P164661	56.0	Activo	29/01/2018
Mecanismo Dedicado Específico de México para Pueblos Indígenas y Comunidades Locales	P151604	6.0	Activo	15/09/2017
Viviendas Asequibles en los Barrios Urbanos de México	P157932	100.0	Activo	14/06/2017
Almacenamiento de Granos y Servicios de Información para el Desarrollo Agrícola	P160570	120.0	Activo	24/03/2017
Educación Superior en México	P160309	130.0	Activo	17/03/2017
Eficiencia Energética Municipal de México	P149872	100.0	Activo	8/03/2016
Expansión de Finanzas Rurales	P153338	400.0	Activo	24/11/2015
Desarrollo de Tecnologías de Energía Sostenible para el Cambio Climático en México	P145618	16.88	Activo	6/03/2015
Fortalecimiento de la Autonomía en la Gestión Escolar en México	P147185	350.0	Activo	24/10/2014
Apoyo para Oportunidades en México	P147212	350.0	Activo	24/10/2014
Reducción de la Desigualdad en la Oportunidad Educativa en México	P149858	150.0	Activo	24/10/2014
Modernización del Sector del Abastecimiento de Agua y Saneamiento en Oaxaca, México	P145578	55.0	Activo	6/06/2014
Préstamo de política de desarrollo de educación secundaria superior	P147244	300.75	Cerrado	16/12/2013
Conservación cuencas hidrográficas en el contexto de cambio climático	P131709	39.52	Activo	21/11/2013
Desarrollo Rural Sostenible	P130623	50.0	Activo	20/11/2012
Sistemas de Producción Sostenible y Biodiversidad	P121116	11.69	Activo	30/08/2012

ANEXOS

Modernización del Servicio Meteorológico Nacional del cambio climático	P126487	105.26	Cerrado	17/05/2012
Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre la Gestión del Riesgo Fiscal	P123505	300.75	Cerrado	22/03/2012
Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre la Educación Secundaria Superior	P126297	300.75	Cerrado	13/03/2012
Fortalecimiento de la Capacidad de Recuperación Social ante el Cambio Climático	P120170	300.75	Cerrado	1/03/2012
Bosques y Cambio Climático	P123760	350.0	Cerrado	31/01/2012
Inclusión Financiera y Consolidación del Sector de Ahorro y Crédito	P123367	100.0	Cerrado	1/12/2011
Desarrollo de un sistema informático de control interno para el Ministerio de Administración pública.	P125764	0.12	Cerrado	23/02/2011
Fortalecimiento del entorno empresarial para un mayor crecimiento económico	P112264	751.88	Cerrado	18/01/2011
Adaptación a los impactos del cambio climático en los humedales costeros en el Golfo de México	P100438	4.5	Cerrado	23/11/2010
Iluminación y electrodomésticos eficientes.	P106424	250.63	Cerrado	23/11/2010
Préstamo de bajo costo de carbono	P121800	401.0	Cerrado	23/11/2010
Mejora de Eficiencia de Utilidades de Agua	P121195	100.0	Cerrado	9/11/2010
Financiamiento Adicional para el Apoyo a Oportunidades.	P122349	1250.0	Cerrado	9/11/2010
Gestión basada en la escuela	P115347	220.0	Cerrado	17/06/2010
Adaptación al cambio climático en el sector del agua.	P120134	450.0	Cerrado	10/06/2010
Préstamo para políticas de desarrollo de educación secundaria superior	P112262	700.0	Cerrado	11/05/2010
Educación compensatoria	P101369	100.0	Cerrado	25/03/2010
Transformación del Transporte Urbano	P107159	150.0	Activo	25/03/2010
Apoyo al Sistema de Protección Social en Salud.	P116226	1250.0	Cerrado	25/03/2010

Fortalecimiento de la información estadística en Yucatán	P120200	0.21	Cerrado	22/02/2010
--	---------	------	---------	------------

Fuente: Creación propia con datos del Banco Mundial traducida al español.

* Para los proyectos activos y cerrados, el monto del compromiso al momento de ser aprobados por el Directorio está en millones de US\$. Esto no refleja ninguna cancelación. Los proyectos propuestos (en tramitación) y abandonados muestran el monto previsto. El monto del compromiso para los proyectos en tramitación es indicativo y podría ser modificado durante la preparación de un proyecto.

** Debido a que para México la lista corresponde a 328 proyectos, en la tabla solo se eligió mostrar los proyectos del año 2010 a la fecha. La lista completa puede consultarse en el siguiente acceso directo: <http://projects.bancomundial.org/search?lang=es&searchTerm=&countrycode_exact=MX>

A3. Competencias de la Ley, del Estado y de los Poderes públicos referente a los derechos humanos.

Caso de Estado español

A manera de resumen ubicando las siguientes competencias para: a) la Ley, b) el Estado y c) los Poderes públicos, se identifican los siguientes objetivos y características que se contemplan dentro del título primero constitucional español:

a) Las leyes regularán la organización y el control de los medios de comunicación en la libertad de expresión (Art. 20.3); los procedimientos al derecho a la libertad personal (Art. 17.4); los derechos a la libertad de expresión (Art. 20.d); la no obligatoriedad en la protección judicial de los derechos (Art. 24.2); las particularidades y el ejercicio del derecho de la libertad de sindicación (Art. 28.1 y Art. 28.2) y de los colegios profesionales (Art. 36); el ejercicio del derecho al reconocimiento de los trabajadores y empresarios en los convenios y conflictos laborales (Art. 37.2); las objeciones y exenciones del servicio militar obligatorio (Art. 30.2); las formas, objeciones, causas, disoluciones y efectos del matrimonio (Art. 32.2); los estatutos de

ANEXOS

los trabajadores (Art. 35.2), el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales (51.3), las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos (52), y las instituciones para la defensa del pueblo (Art. 54).

También la ley determinará el plazo máximo de duración en cuanto al derecho de la libertad personal (Art. 17.4). Se establecerán las garantías para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad en cuanto al derecho a la huelga (Art. 28.2); los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo como derecho de los extranjeros (Art. 13.4); la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales en cuanto al derecho a la libertad personal (Art. 17.3); el derecho de entrar y salir de España como derecho de la libertad de circulación (Art. 19); la intervención en el control y gestión de los profesores y padres en el derecho a la educación (Art. 27.7); requisitos de apoyo de los poderes públicos a los centros docentes (Art. 27.9); la autonomía de las universidades (Art. 27.10); derechos y deberes de la protección de la salud (Art. 43.2); y la promoción de información, educación y la defensa de los consumidores (Art. 51.2).

Por último, la Ley limitará o exceptuará el ejercicio del derecho a las fuerzas o institutos armados o demás cuerpos sometidos a disciplina militar (Art. 28.1). Limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos (Art. 18.4). Fijará las obligaciones militares de los españoles (Art. 30.2); los términos hacia las sanciones penales o en su caso, administrativas en cuanto a la protección del medio ambiente (Art. 45.3). Posibilitará la investigación de la paternidad en lo relativo a la protección a la familia y a la infancia (Art. 39.2). Producirá responsabilidad penal, sobre la utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en leyes orgánicas sobre la suspensión de derechos y libertades (Art. 55.2). Sancionará penalmente los atentados contra el patrimonio artístico (Art. 46). Garantizará el acceso a los medios de comunicación social dependientes del Estado o cualquier ente público (Art. 20.3); y el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios (Art. 37.1).

b) El Estado español concretará tratados de doble nacionalidad (Art. 11); y velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales (Art. 42). El Rey es el Jefe del Estado, arbitrará y moderará el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales, ejerce funciones que le atribuye la constitución y las leyes (Art. 56.1).

En cuanto al respeto a la ley, tanto los ciudadanos como los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (Art. 9.1).

c) Los Poderes públicos quedan vinculados (Art. 53.1) y actuarán atendiendo a los derechos y a las libertades que se reconocen en el capítulo segundo y tercero del título primero de la constitución (Art. 53.2).

Su actuación contempla ayudar a los centros docentes (Art. 27.9). Organizar y tutelar la salud pública (Art. 43.2). Fomentar la educación sanitaria y física, el deporte y facilitar la adecuada utilización del ocio (Art. 43.3); y fomentar la política para la formación y readaptación profesional (Art. 40.2). Garantizar la defensa de los consumidores y usuarios (Art. 51.1) y fomentar organizaciones para garantizar la defensa de los consumidores y ser escuchadas (Art. 51.2). Promover condiciones para el progreso social y económico (Art. 40.1); y centros adecuados laborales (Art. 40.2). Promover y tutelar el acceso a la cultura (Art. 44.1), la ciencia y la investigación científica y técnica para beneficio del interés general (Art. 44.2). Garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico (Art. 46). Promover las condiciones necesarias para disfrutar del derecho de una vida digna y adecuada (Art. 47); la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (Art. 48); el bienestar de los adultos atendiendo problemas de salud, vivienda, cultura y ocio, y garantizar pensiones adecuadas (Art. 50).

Así como también, amparar el disfrute de los derechos relacionados al tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos prestando atención especializada (Art. 49). Asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia (Art. 39.1); y la protección integral de los niños, madres y paternidad (Art. 39.2). Garantizar y proteger el

ANEXOS

ejercicio de la libertad de empresa y defensa de la productividad (Art. 38). Garantizar el derecho a la formación religiosa y moral (Art. 27.3); la educación para todos (Art. 27.5) inspeccionar y homologar el sistema educativo (Art. 27.8); y el descanso necesario, las vacaciones periódicas retribuidas (Art. 40.2).

Por último, los poderes también establecerán las normas pertinentes para disfrutar de una vivienda digna y adecuada, regulando la utilización del suelo (Art. 47). Mantendrán un régimen público de seguridad social para los ciudadanos (Art. 41). Tutelarán la seguridad pública (Art. 43.2), el acceso a la cultura (Art. 44.1). Velarán por la seguridad e higiene en el trabajo (Art. 40.2), y por la utilización racional de todos los recursos naturales (Art. 45.2).

Caso del Estado mexicano

En el Título I referente a Derechos Humanos y sus Garantías de la Constitución Mexicana se muestra a continuación de manera general un contraste para comparar con los párrafos anteriores sobre las competencias de: a) la Ley, b) el Estado y c) los Poderes públicos.

a) Las leyes garantizaran el reconocimiento de los derechos humanos, sus garantías para su protección de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales; la ley prohíbe la esclavitud y discriminación (Art. 1).

Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas (Art. 2). Derecho a la educación «prescolar, primaria, secundaria y media superior» (Art. 3). Igualdad entre el varón y la mujer, y protección de la familia «número de hijos, derecho a alimentación, protección de la salud, ambiente sano, acceso, disposición y saneamiento de agua para uso personal y domestico suficiente, salubre, aceptable y asequible, identidad y registro de nacimiento, vivienda digna y decorosa, derecho a la niñez, acceso a la cultura y actividad física. (Art. 4). Derecho de petición (Art. 8), asociación o reunión (Art. 9), posesión de armas en su domicilio (Art. 10), entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte u otro requisito (Art.

11). Derecho a prisión preventiva (Art. 18). Derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión (Art. 24).

Se garantiza libertad de profesión y actividad productiva (Art. 5), de ideas, y derecho al libre acceso de la información plural y oportuna (Art. 6). Libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio (Art. 7).

Se prohíbe la concesión de títulos de nobleza, prerrogativas o honores hereditarios (Art. 12), juzgar por leyes primitivas o tribunales especiales (Art. 13), retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, privación de libertad, de propiedades posesiones o derechos (art 14.) celebración de tratados para extradición de reos políticos, ni delincuentes de países donde tuvieron la condición de esclavos (Art. 15). Ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, y protección de datos personales (Art. 16). Se prohíbe hacer justicia por sí mismo (Art. 17). Prohibición de detenciones que excedan del plazo de setenta y dos horas sin que se justifique auto de vinculación a proceso (Art. 19), penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos etc. (Art. 22).

Se garantiza la protección al inocente en el proceso penal acusatorio y oral por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación (Art. 20). Ejercicio de la acción penal de los particulares ante la autoridad judicial (Art. 21). Imposibilidad para ser juzgado dos veces por el mismo delito (Art. 23). Ningún mexicano podrá ser privado de su nacionalidad, solo por naturalización. (Art. 37).

Los extranjeros tienen el derecho a adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento o naturalización (Art. 30) y derecho a doble nacionalidad (Art. 32), y el derecho para gozar de los derechos humanos y garantías de la constitución.

Por último, el derecho a ciudadanía (Art. 34), votar y ser votado en elecciones populares e iniciar leyes (Art. 35), entre otros.

b) El Estado Mexicano deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (Art. 1). La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades, para garantizar la vigilancia de los derechos. (Art. 2), impartirá

ANEXOS

educación pre-escolar, primaria, secundaria y media superior (Art. 3). El estado garantizará el respeto al derecho de igualdad entre varones y mujeres, familia, alimentación, salud, ambiente sano, acceso al agua, registro, vivienda digna, cultura, actividades físicas y recreativas (Art. 4). Garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación. (Art. 6), existencia de un servicio de defensoría pública de calidad (Art. 17). Organizará el sistema penitenciario para el respeto a los derechos humanos, del trabajo, capacitación, educación, salud, deporte como medios de reinserción social (Art. 18).

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar de manera integral, sustentable, así como fortalecer la soberanía y régimen democrático (Art. 25). La Organización del sistema de planeación (planificación) democrática (Art. 26). Protección de la nación de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional (Art. 27). Y Prohibición de monopolios y prácticas monopólicas (Art. 28), entre otros.

c) Los Poderes públicos, todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (Art. 1). La autoridad competente expedirá gratuitamente primera acta de registro de nacimiento (Art. 4). Solo por determinación judicial podrá vedarse la libertad de profesión (Art. 5). La autoridad no puede establecer la previa censura ni coartar la libertad de difusión de opiniones, información e ideas (Art. 7). Los funcionarios y empleados públicos respetarán el derecho del ejercicio de petición (Art. 8).

El congreso de la Unión expedirá las leyes que rigen las acciones colectivas (Art. 17). La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. (Art. 21). En caso de invasión, perturbación grave de la paz pública, el Presidente con aprobación del Congreso de la Unión podrán restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y garantías (Art. 29), entre otros.

A4. Tabla 3. Lista de Programas Gubernamentales de México.

Nombre del Programa	Dependencia
CIUDADANIA	
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia	SHCP
CULTURA	
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas	SHCP
DESARROLLO	
Programa 70 y más	SEDESOL
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.	SEDESOL
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	SEDESOL
Programa de Apoyo Alimentario	SEDESOL
Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria	SEDESOL
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Adultos mayores	SEDESOL
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Becarios	SEDESOL
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Beneficiarios	SEDESOL
Programa Hábitat	SEDESOL
Programa para el Desarrollo Local	SEDESOL
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias - Localidades	SEDESOL
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias - Personas Físicas	SEDESOL
EDUCACIÓN	
Programa Nacional de Lectura - Personas Morales	SEP
Programa Asesor Técnico Pedagógico - Personas Físicas	SEP
Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas	SEP
Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	SEP
Programa Educativo Rural	SEP
Programa Escuelas de Calidad	SEP
Programa de Becas	SEP
Programa Escuelas de Tiempo Completo	SEP
Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior	SEP
Programa Asesor Técnico Pedagógico - Escuelas	SEP

ANEXOS

Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	SEP
Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena - Escuelas	SEP
Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena - Personas Físicas	SEP
Programa de Escuela Segura	SEP
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional	SEP
Programa de Mejoramiento del Profesorado - Personas Físicas	SEP
Programa de Mejoramiento del Profesorado - Personas Morales	SEP
Programa Nacional de Becas y Financiamiento	SEP
Programa Nacional de Lectura - Escuelas	SEP
Programa Nacional de Lectura - Personas Físicas	SEP
Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	SEP
Programas Albergues Escolares Indígenas	SHCP
PRODUCTIVO	
Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	SHCP
Programa de Apoyo al Empleo	STPS
Programa de Apoyos Directos al Campo - Personas Físicas	SAGARPA
Programa de Apoyos Directos al Campo - Personas Morales	SAGARPA
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	SEDESOL
Programa Fondos Regionales Indígenas	SHCP
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena - Personas Físicas	SHCP
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena - Personas Morales	SHCP
Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	SRA
Programa 3 x 1 para Migrantes	SEDESOL
Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica	SE
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	SE
Competitividad en Logística y Centrales de Abasto - Personas físicas	SE
Competitividad en Logística y Centrales de Abasto - Personas morales	SE
Programa de Empleo Temporal	SCT

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

Programa de Empleo Temporal	SEDESOL
Programa de Empleo Temporal	SEMARNAT
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad - Personas Físicas	SE
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	SHCP
Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	SAGARPA
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad - Personas Morales	SE
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas	SHCP
Programa de Opciones Productivas	SHCP
Programa de Soporte al Sector Agropecuario	SAGARPA
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Niños y niñas beneficiarios	SHCP
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Responsables de las estancias infantiles	SHCP
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Titulares del beneficio	SHCP
Programa de la Mujer en el Sector Agrario	SRA
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa - Personas Físicas	SE
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa - Personas Morales	SE
Fondo de Micro-financiamiento a Mujeres Rurales	SE
Programa para el Desarrollo de la Industria del Software - Personas Físicas	SE
Programa para el Desarrollo de la Industria del Software - Personas Morales	SE
Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología	SE
Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios	SRA
Programa para la Adquisición de Activos Productivos - Personas Morales	SAGARPA
Programa para la Adquisición de Activos Productivos - Personas Físicas	SAGARPA
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	SAGARPA

ANEXOS

Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	SEDESOL
Proárbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (Personas Físicas)	SEMARNAT
Proárbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (Personas morales)	SEMARNAT
Proárbol - Programa de Desarrollo Forestal (Personas Físicas)	SEMARNAT
Proárbol - Programa de Desarrollo Forestal (Personas morales)	SEMARNAT
Proárbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales (Personas Físicas)	SEMARNAT
Proárbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales (Personas morales)	SEMARNAT
Proárbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (Personas Físicas)	SEMARNAT
Proárbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (Personas morales)	SEMARNAT
Sistema Nacional de Investigadores	CONACYT
Subsidio a la prima del seguro agropecuario - Personas Físicas	SHCP
Subsidio a la prima del seguro agropecuario - Personas Morales	SHCP
SALUD	
Seguro Médico para una Nueva Generación	SSA
Seguro Popular	SSA
Programa Comunidades Saludables - Municipios	SSA
Programa Comunidades Saludables - Personas Físicas	SSA
Caravanas de la Salud	SSA
VIVIENDA	
Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo Inicial y básico	SEP
Programa de Vivienda Rural	SEDESOL
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	SEDESOL
Programa de Esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	SHCP
Créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	INFONAVIT
Enciclomedia	SEP
Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Atención a la Demanda de Educación para Adultos	SEP

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad	CONACYT
Programa de Rescate de Espacios Públicos	SEDESOL

Dependencias: CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social; SE: Secretaría de Economía; SEP: Secretaría de Educación Pública; SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; SRA: Secretaría de la Reforma Agraria; SSA: Secretaría de Salud. SEMARNAT: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres. Lista de Padrón de Programas Gubernamentales del Sistema de Estadísticas de los Padrones de Programas Gubernamentales. 2018.

Sección II.

Capítulo 3

A5. Cálculo de la muestra estadística

Función para el cálculo del tamaño de muestra estadística para las noticias disponibles del periódico El País y el Universal:

$$n = \frac{N \times Z_a^2 \times p \times q}{d^2 \times (N-1) + Z_a^2 \times p \times q}$$

En donde, N = cantidad de noticias de cada periódico en línea, Z = nivel de confianza, P = probabilidad de éxito, Q = probabilidad de fracaso D = precisión (Error máximo admisible en términos de proporción).

Estimación de la muestra estadística para las noticias de *El País*.

$$n = \frac{3562 \times (1.96 \times 1.96) \times 0.50 \times 0.50}{((0.049 \times 0.049) \times (3562-1)) + ((1.96 \times 1.96) \times 0.50 \times 0.50)}$$

$$n = \frac{3421}{9,5}$$

$$n = 359$$

Estimación de la muestra estadística para las noticias de *El Universal*.

$$n = \frac{246 \times (1.96 \times 1.96) \times 0.50 \times 0.50}{((0.05 \times 0.05) \times (246-1)) + ((1.96 \times 1.96) \times 0.50 \times 0.50)}$$

$$n = \frac{236.3}{1.5}$$

$$n = 150$$

A6. Tabla 4. Lista de segmentos por orden de cantidad en relación con el término de Estado de Derecho de periódico El País de 2001-2018.

No. de segmento	Cantidad	Segmento de texto
245	640	Estado de Derecho
303	76	la democracia
157	65	Derechos humanos
312	32	la libertad
297	29	la constitución
309	23	la justicia
173	18	el gobierno
365	18	leyes y normas
364	15	las instituciones
384	15	los jueces
393	14	los tribunales
308	14	la independencia
286	13	imperio de la ley
335	13	la violencia
416	12	ordenamiento jurídico
298	11	la convivencia
254	10	Estado de Derecho español
306	10	la igualdad
377	10	libertad de expresión
509	10	tribunal constitucional
522	10	unión europea
149	10	derecho internacional
300	10	la corrupción
399	9	los poderes públicos
357	9	la libertad de expresión
310	9	La legalidad
187	9	el terrorismo
324	9	la seguridad
156	8	libertades y derechos fundamentales
307	8	la impunidad
359	7	la separación de poderes
482	7	respeto de los derechos humanos

ANEXOS

343	6	la dignidad humana
337	6	la comisión europea
338	6	la comunidad internacional
440	5	presunción de inocencia

Fuente: Creación propia con datos de El País.

A7. Tabla 5. Lista de segmentos por orden de cantidad en relación con el término de Estado de Derecho de periódico El Universal de 2015-2018.

No. de segmento	Cantidad	Segmento de texto
104	30	derechos humanos
51	20	de justicia
244	17	las instituciones
229	17	la sociedad
212	16	la democracia
189	15	Estado de Derecho en México
208	13	la constitución
192	13	fortalecer el Estado de Derecho
214	11	la economía
220	10	la justicia
254	9	los ciudadanos, la ciudadanía
265	9	mejorar el Estado de Derecho
114	9	el cumplimiento
243	8	las autoridades
283	8	poder judicial
230	8	la transparencia
219	8	la inseguridad
228	7	la seguridad
80	7	de hacienda y crédito
38	7	corrupción e impunidad
273	7	nuestro Estado de Derecho
198	6	imperio de la ley
213	6	la dignidad
117	6	el desarrollo
207	6	la competitividad
233	6	la violencia

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

353	6	world justice project
346	5	un auténtico Estado de Derecho
23	6	combate (combatir) a la corrupción
41	6	cultura de la legalidad
335	6	todo Estado de Derecho
246	5	las libertades
249	5	las reformas
218	5	la independencia
180	5	Estado de Derecho debe
200	5	índice de Estado de Derecho
317	5	respeto al Estado
347	5	un verdadero Estado de Derecho
284	5	políticas publicas
85	5	debilidad del Estado de Derecho
19	5	ausencia de Estado de Derecho

Fuente: Creación propia con datos de El Universal.

A8. Temas y objetivos principales de las leyes de planificación en España.

Ley 194/1963, del 28 de diciembre del I Plan de Desarrollo Económico y Social de España

Aprobación del Plan y alcances de sus efectos:

La Organización Sindical colaborará activamente en la realización del Plan y coordinará la actuación de sus Servicios y Obras. (art. 2. apartado 2).

La Comisión Delegada de Asuntos Económicos adoptará medidas; establecerá la coordinación; y vigilará la ejecución del Plan. (art. 2. apartado 3, a, b y c).

Los diversos Departamentos ministeriales facilitarán cuanta información para el exacto conocimiento de las obras, y darán cuenta de los obstáculos para su realización. (art. 3, apartado 3).

Los servicios estatales se llevarán a cabo con los criterios de prioridad, fases y plazos de ejecución; así como la creación de empresas nacionales; para suplir la insuficiencia de la iniciativa privada; impedir o combatir las prácticas restrictivas; y por defensa o de alto interés nacional. (Art. 4, y apartado 2 a, b y c).

Régimen de acción concertada:

Expansión y modernización de los distintos sectores económicos; respondiendo a las bases sobre condiciones de trabajo en sus aspectos económicos, asistenciales y promoción de labores, y brindando ayudas, estímulos y facilidades de que la administración les otorgue. (Art. 5, apartado 1 y 2).

Desarrollo Regional:

Elevación del nivel de vida de las regiones o zonas económicas de baja renta por habitante; fomento de la industrialización y creación de polos y polígonos industriales; modernización y racionalización de los servicios; y colaboración efectiva con las provincias. (Art. 6, apartado 1, 2, 3, 4).

Polos y polígonos industriales:

Establecimiento de nuevas factorías y determinación de concretas actividades económica y sociales; nuevas industrias y actividades con interés preferente, subvenciones, créditos oficiales concedidos (art. 7, apartado 3 y art. 8, apartado 1, a, b, c).

Atención a las poblaciones y zonas de más bajo nivel de renta para la creación de polos de desarrollo o de promoción. (Art. 9, apartado 1).

Mejora agraria:

Elevar la productividad; y mejorar el nivel y las condiciones de vida del campo; facilitar la transferencia de los agricultores a los sectores industria y servicios, y preparar la agricultura para la integración. (art. 10, apartado 1, a, b, c, d).

Ordenación rural de la zona para dimensiones adecuadas para las empresas. (art. 11).

Conservación de las explotaciones agrarias. (Art. 12).

Facilitar el acceso a la propiedad de la tierra; y adquisición de fincas para su ulterior uso; subvenciones y ayuda crediticia a los agricultores; facilitar medios financieros para la obtención de créditos. (art. 13, apartado 1, 2, 3, 4).

Estimular la asociación, cooperación o fusión de empresas; asistencia técnica y formación profesional; subvenciones y ayudas crediticias. (Art. 14, apartado 1, a y b).

Crédito oficial y financiación exterior:

El Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, elevará anualmente una propuesta sobre necesidades de crédito oficial; el gobierno fijará anualmente el volumen global del crédito oficial, así como su distribución sectorial. (art. 15, apartado 1 y 2).

La Comisión Delegada de Asuntos Económicos señalará cada año los sectores que tendrán carácter prioritario. (art. 16).

Ejecución del Programa de Inversiones Públicas:

La ejecución de las obras se efectuará con la máxima celeridad; se atenderá el déficit de viviendas; se autorizará la contratación de personal para trabajos específicos y concretos o para su colaboración temporal en las tareas de los servicios que hayan de realizar los estudios, proyectos, expedientes de expropiación y control y vigilancia de las obras (art. 20, apartado g y h).

Política social de rentas:

El Gobierno fijará las líneas generales; en lo referente a la política de precios agrícolas; fiscal con fines redistributivos; de retribución de los factores de la producción. (Art. 21, apartado a, b y c).

Política de integración, movilidad y promoción social:

La Comisaría del Plan elevará informes periódicos proponiendo la adopción de medidas oportunas; en lo referente a la asistencia, seguridad e inversiones sociales, medidas tendentes a implantar una efectiva igualdad social de oportunidades; difusión social de la propiedad; promoción social y acceso a la enseñanza y a la formación profesional; movilidad en el empleo y los movimientos migratorios. (art. 23 y 24, apartado a, b, c, d, e).

Productividad:

Favorecer la agrupación de empresas, fusión de instalaciones; asistencia a las empresas medias y pequeñas que se orienten hacia la mutua cooperación técnica, financiera o comercial (art. 25, apartado 1 y 2).

El Gobierno adoptará un programa de coordinación de la política energética; establecerá un programa de revalorización de la minería; y favorecerá la expansión y modernización de la minería. (Art. 27 apartado 1, a, b y 2).

Comercio exterior:

El Gobierno concederá facilidades para el desarrollo conjunto de exportaciones y de estructuras comerciales en el exterior. (art. 28).

Facilitar el funcionamiento de los regímenes arancelarios especiales a favor de la exportación; refundirá las disposiciones relativas al régimen de admisión temporal y adaptará a las necesidades actuales. (art. 29).

El Gobierno promoverá la realización de programas de investigación económico-agraria y de información técnica dirigidos específicamente al mejoramiento y desarrollo de las exportaciones agrícolas. (art. 32).

El gobierno establecerá un sistema de sanciones administrativas por incumplimiento de normas de sanidad, calidad y tipificación de los productos importados y exportados. (art. 36).

Turismo:

Autorización para la adquisición de fincas rústicas por extranjeros, y bienes en el ámbito del turismo. (art. 38).

Estadísticas:

El Consejo Superior de Estadísticas informará preceptivamente todos los proyectos de estadísticas que daban llevar los organismos públicos; y el Instituto Nacional de Estadística centralizará los resultados, realizados por los distintos organismos oficiales y confeccionará un inventario de información y difusión. (art. 39, apartado 1 y 2).

Información sobre los resultados del Plan:

La Comisaría elevará anualmente una memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo y propondrá en su caso los ajustes que estime preciso introducir en el mismo. (art. 40).

Disposiciones finales:

Se faculta al Gobierno para integrar en delegaciones territoriales unificadas, y dependencias periféricas todos los servicios que lo aconsejen. (Disposición Final Segunda).

Ley 1/1969, 11 de febrero y Decreto 902/1969 del II Plan de Desarrollo Económico y Social de España

Aprobación del Plan y alcance de sus efectos:

Mejora de la estructura de los procesos productivos, el mantenimiento de la estabilidad interna y externa del sistema económico y asegurar el pleno empleo. (art. 1, apartado 3).

El Estado estimulará la acción de los particulares mediante la concesión de incentivos, y medidas arancelarias fiscales, monetarias y otras que considere adecuadas. (art. 2, apartado 2.).

El Gobierno impulsará la descentralización a favor de las Corporaciones Locales y la desconcentración administrativa. (art. 4, apartado 1).

Creación de Empresas nacionales y filiales a las ya existentes; para suplir la insuficiencia de la iniciativa privada por el sector público; para impedir o combatir prácticas restrictivas de competencia; y defensa o alto interés nacional. (art. 5, apartado 1, a, b, c y apartado 3).

La Comisión Delegada de Asuntos Económicos adoptará las medidas conducentes para el logro de los objetivos propuestos; establecerá la debida coordinación; ejercerá una continua vigilancia de la ejecución del Plan, y se facilitará información por los diversos Departamentos Ministeriales para el exacto conocimiento de las obras. (art. 6, apartado 1, a, b, c, d, apartado 3).

Enseñanza, formación profesional, investigación y política juvenil:

En materia de enseñanza y formación profesional, se dará plena efectividad al derecho y deber de recibir educación y adiestramiento; el estado realizará oportunas reformas al sistema educativo para la educación permanente; se elaborará un Programa Nacional de Formación Profesional para elevar el nivel de capacitación de la población laboral; se perfeccionará el régimen de ayudas, préstamos y estímulos a estudiantes y trabajadores, y se fomentará la cultura y actividades extraescolares y extra-laborales. (Art. 7, apartado 1, 2, 3, 4).

El Estado estimulará la investigación, e investigación aplicada en todas sus modalidades; con especial atención en sectores considerados como estratégicos para el desarrollo, se concederán ayudas, estímulos y subvenciones; se activará la formación y especialización de personal investigador y la difusión y aprovechamiento de la información técnica y científica (Art. 8. apartado a, b, c).

La Política juvenil asegurará niveles óptimos de formación integral (Art. 11 apartado 1).

ANEXOS

El Estado fomentará la creación de fundaciones para mayor extensión de la enseñanza y la formación profesional, y la investigación científica y técnica. (Art. 12).

Mejora agraria:

Elevar el nivel de vida del sector agrario, aumentar la productividad y rentas, mejorar la distribución, y promover el bienestar de las zonas rurales; ordenar selectivamente la producción agraria e incrementar las exportaciones; capacitar debidamente a los agricultores. (art. 13, apartado a, b, c).

Mejorar el nivel de vida mediante la enseñanza, la formación profesional y la extensión agraria e investigación aplicada intensificando y ampliando los sistemas de asesoramiento técnico y económico a las empresas agrarias; una acción intensiva en la infraestructura; una vigorosa actuación en el sector ganadero; mejora de la conservación, transformación y comercialización de productos agrarios; una adecuada política de: precios; inversiones públicas; crediticia; aprovechamiento de fincas; puestos de trabajo permanentes y temporales; estabilidad del trabajador; mejora en la seguridad social; perfeccionando el marco institucional. (Art. 14, apartado a, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l).

Intensificación de la acción de la ordenación rural (art. 15).

Incremento de la conservación de las explotaciones agrarias (art. 16).

Facilidad en el acceso a la propiedad de la tierra; concesión de subvenciones y ayuda crediticia a los agricultores; favorecer la adquisición voluntaria de tierras y medios financieros y préstamos. (art. 17, apartado 1, 3, 4).

Promoción de la concentración de empresas (art. 18).

Estímulo de asociación, cooperación o fusión de empresas pertenecientes a distintos titulares; asistencia técnica y formación profesional; subvenciones y ayudas crediticias, para exportación, y bienes de equipo de las empresas (art. 19 apartado a y b).

Mecanización de los medios de producción; una eficaz política de precios y calidades; concesión de subvenciones, ayuda

crediticia; y utilización de determinados medios de producción. (art. 20, apartado a, b, c, d).

Viviendas y estructuras y servicios urbanos:

Atención a las necesidades de vivienda; impulso de la difusión social de la propiedad de la vivienda; mejora de infraestructura y servicios urbanos; elevación de las condiciones de vida del medio rural; aseguramiento de la política coordinada que evite la especulación del suelo urbano. (art. 21, apartado a, b, c, d, e).

Formulación de programas anuales de construcción de viviendas (art. 22, apartado a).

Sanidad y asistencia social:

Establecimiento de una política hospitalaria que permita obtener un óptimo rendimiento de los recursos e instalaciones disponibles; reformar, ordenar y planificar la sanidad nacional y local; revisión y actualización de la legislación sobre beneficencia y asistencia social; mejora del nivel de eficacia de los centros sanitarios o de asistencia social. (art. 24, apartado a, b, c, d).

Turismo:

Promoción del sector turismo, y estímulos y beneficios para la adquisición de fincas rústicas y bienes por extranjeros. (art. 25 y 26.).

Política social de rentas:

Orientación de la política salarial para conseguir niveles retributivos crecientes para una vida moral y digna; revisión del salario mínimo interprofesional anualmente. (art. 29, apartado a).

Política laboral y de promoción social:

En Materia de Política laboral se garantizará el pleno empleo y facilitar a los trabajadores acceso a la propiedad; se fomentará la promoción social; la formación profesional y acceso a todos los niveles de enseñanza; se garantizará la efectividad del derecho al trabajo libremente elegido. (Art. 30, apartado 1, 2, a, 3 a).

La Comisaria del Plan elevará informes periódicos proponiendo la adopción de medidas para llevar a cabo la política de integración, movilidad y promoción social. (art. 33).

Reforma de la Empresa:

Se promoverá la reforma de la empresa con objeto de adecuar sus estructuras a los principios de las Leyes Fundamentales y de acuerdo con las necesidades del desarrollo económico de la nación. (art. 35).

Desarrollo regional:

El Gobierno dictará las normas para una intensa participación de las Corporaciones Locales y entidades sindicales para el desarrollo regional; e impulsará las fórmulas asociativas de Corporaciones Locales entre sí. (art. 37 apartado 2 y 4).

El Gobierno aprobará los programas de inversiones y de actuación de Empresas nacionales. (art. 44).

Los remanentes que no se hayan sido gastados ni comprometidos podrán ser transferidos al siguiente ejercicio de Presupuestos Generales. (art. 45).

Crédito oficial y financiación exterior:

El Gobierno refundirá y complementará las disposiciones vigentes para lograr una mayor eficacia y oportunidad de las inversiones de capital extranjero. (art. 53).

Información y examen de los resultados del Plan:

El Gobierno elevará bienalmente una memoria sobre la ejecución del Plan de Desarrollo que incluya la evolución de las rentas, así como los ajustes verificados en el mismo y sus respectivas motivaciones. (art. 65).

Disposiciones finales:

Se aprueban planes de obras, de colonización, de industrialización y electrificación de provincias, y medidas para el desarrollo económico y social. (Disposición Final Segunda).

Ley 22/1972 del 10 de mayo del III Plan de Desarrollo Económico y Social de España

Aprobación del Plan y alcance de sus efectos:

Se agrega a la finalidad del Plan, la constante elevación del nivel de vida, distribución personal, funcional, «sectorial» y regional de la renta; y se agrega a la «eficiencia» en los procesos productivos, «una mayor integración en la economía mundial, la

ANEXOS

consecución, y el aseguramiento» del pleno empleo. (art. 1, apartado 2 y 3).

Se agrega el precepto de «financiar las inversiones en lo correspondiente a las Corporaciones locales, tendrán acceso al crédito oficial con carácter preferente e institucional» (art. 2, párrafo 2).

Se agrega a la participación «los órganos colegiados del movimiento nacional», y ya no solo las estructuras básicas de la comunidad nacional y entidades con representación orgánica reconocida por las leyes. (art. 3).

Se agrega acordar que «la mancomunidad de corporaciones y demás entidades locales» y ya no solo, con las corporaciones locales, la realización de obras y servicios; y se complementa con disposiciones referente a «titularidad del Estado». (art. 4, párrafo 2, apartado a).

Se agrega la participación del «Consejo de Economía Nacional y la Organización sindical» en lo referente a la creación de empresas. (art. 5, apartado 2).

El Gobierno determinara la forma de representación y se agrega a «los órganos colegiados del Movimiento Nacional» en lo referente a la incumbencia de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos; y se complementa con la posibilidad de «dictar normas reglamentarias para el cumplimiento de las funciones encomendadas a las comisiones y ponencias del Plan de Desarrollo». (art. 6, número 2).

Enseñanza, formación profesional, investigación y política juvenil:

En el tema de la Enseñanza y formación profesional se suprime el texto de «adestramiento» que forma parte de la educación, y se agrega la «educación general básica y a la formación profesional de primer grado, así como su obligatoriedad y gratuidad» y a la educación especial «de los españoles afectados, se atenderá debidamente». (art. 7, apartado 1; apartado 2 suprimido).

Se agrega que el Estado estimulará al «desarrollo tecnológico»; y se concederá especial atención del «medio ambiente, a la investigación oceanográfica»; así como también, se activará con aumento la formación y especialización teniendo en cuenta a la «debida coordinación de los centros de investigación con el tercer ciclo de los Centros de Enseñanza Superior». (art. 8, párrafo 1, apartados a y c).

En el tema de localización de los centros de investigación, se suprime del texto de los «criterios de descentralización», y se agrega de «partir con las exigencias de la misma (centros de investigación), a la de los Centros de Enseñanza Superior». (art. 9).

En cuanto al objeto de dotar de mayor flexibilidad de gestión económica a las entidades oficiales, se agrega la investigación «de desarrollo». (art. 10).

En lo referente a la política juvenil, se agrega la participación de «los órganos colegiados del Movimiento Nacional y la Organización sindical para lograr la finalidad» de la formación integral de los jóvenes; y cuando lo permitan las previsiones y «con carácter de urgencia» serán adscritos los créditos y dotaciones necesarios. (art. 11, apartado 1 y 3).

Mejora agraria:

En el tema de elevar el nivel de vida del sector agraria, se agrega «implantar modalidades especiales de retiro», así como aumentar la productividad mediante «una adecuada política de cambios estructurales, precios, y factores o costes» para promover el bienestar «especialmente en las zonas más deprimidas, dotándolas con mayor urgencia de servicios indispensables». (art. 13, apartado a).

Para la acción intensiva en la infraestructura de los núcleos de población rural, en cuanto al acondicionamiento y a la política de desarrollo regional se considera hacer de ellos «más habituales» para equipararlos a los núcleos urbanos; para la mejora de la conservación, transformación y comercialización de los productos agrarios se fomenta agregando la «política de los mercados de origen»; en la política de precios, se busca «potenciar» las

ANEXOS

funciones del Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA), y «contribuir a conseguir la paridad económica de los sectores»; se agrega la «promulgación de la norma con carácter general» para la estabilidad del trabajador (art. 14, apartado c, e, f, h, y k).

Se agrega la participación del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, que intensificará o emprenderá acciones sobre modernización y restructuración de las empresas agrarias individuales o comunitarias». (art. 15, párrafo 2).

Se añade apartado referente a «modalidades especiales de retiro para los modestos agricultores que aporten sus tierras para constituir explotaciones de dimensiones idóneas». (art. 19, apartado c).

Se añade capítulo «Pesca Marítima, la acción del Estado en el sector pesquero se orientará a «elevar los niveles de vida de los pescadores, y productores; mantener y desarrollar la riqueza pesquera; y fomentar la creación de empresas y mejorar los sistemas de comercialización e industrialización». (art. 20 bis, apartado a, b, y c).

Viviendas y estructuras y servicios urbanos:

Se cambia el término de «cooperativas de trabajadores» por «cooperativas de viviendas sociales», y se agrega el facilitar la adquisición de terrenos con «destino residencial»; se modificará «el régimen actual del suelo» para evitar la especulación del suelo urbano; y se agrega apartado de «definir una política de defensa y acondicionamiento del medio ambiente». (art. 21, apartados b, e y f).

Se agregan los «planes generales y parciales de ordenación urbana para prever la reserva del suelo destinado a distintos servicios sociales»; se crea la «Gerencia de Urbanización», se facilitará la «obtención de créditos para la obtención de terrenos para distintos servicios sociales y la construcción de viviendas de carácter social»; «se convocaran concursos públicos» para fomentar la preparación del suelo para ser edificado y se establecerán las zonas aptas para su localización» los planes parciales serán aprobados por el Ministerio de Vivienda de

acuerdo con las normas aplicables»; «el régimen de vivienda de protección oficial podrá extenderse a unidades residenciales de carácter social destinadas a familias de reducido número de personas». (art. 22, apartado b, c, d, e).

Sanidad y asistencia social:

El Gobierno dictará las disposiciones complementarias, así como «las reglamentaciones precisas para el desarrollo» de la Ley de Especialidades, y la «Ley de Coordinación Hospitalaria, y actualizará la legislación referente a la producción, distribución y venta de especialidades farmacéuticas; fomentándose el régimen de cooperación hospitalaria en todo el territorio nacional»; y planificará y coordinará las actividades de «centros de Seguridad social y de otros» dependientes del Estado. (art. 24, apartados a, b y c).

Turismo:

Para la promoción y expansión del turismo, se agrega «mayor selección y rentabilidad del turismo extranjero, la mejora de infraestructura, promoción del suelo urbanizado a precio razonable, créditos preferentes para la reforma de las instalaciones hoteleras». (art. 25).

Política social de rentas:

El Gobierno de acuerdo con los principios y objetivos de la Ley del Plan, «acomodará la política de precios de los distintos sectores económicos». (art. 27 párrafo 1, apartado a).

Política laboral y promoción social:

Se agrega «la incorporación progresiva de la mano de obra femenina, y se promoverá la adaptación de los minusválidos y subnormales a la actividad laboral»; por otro lado, para la promoción social y cultural, se agrega el párrafo correspondiente a la «adecuación de la jornada de trabajo, con el fin de facilitar el descanso y fomentar las actividades culturales y deportivas de los trabajadores»; para mantener el pleno empleo, se realizará «mediante una política sistemática, eficaz y suficiente de creación de puestos de trabajo; se fomentará la creación de guarderías infantiles; y se impulsará la creación de centros y talleres para la formación de minusválidos y subnormales»; El Gobierno formulará un Programa de Recursos Humanos y Empleo; se establecerán planes especiales de regulación de empleo donde queden garantizados los derechos laborales; para la política de empleo se tendrá en cuenta las aspiraciones de los medios sociales y económicos». (art. 30, apartado 1, 2, 2d, 3 a, f, g, 4).

«Se actualizarán las normas para la ordenación de los conflictos laborales». (art. 31).

Se añade a la política de Seguridad Social la «configuración gradual y progresiva de un sistema de pensiones teniendo en cuenta los salarios percibidos por los trabajadores en activo y los superiores niveles de vida; y se perfeccionarán los servicios sanitarios de la seguridad social, tanto de carácter hospitalario como los de ambulatorios que se coordinarán entre sí y con aquéllos de carácter público; por último se incrementará y perfeccionarán los Planes y Programas de prevención, seguridad, higiene y bienestar en el trabajo y se otorgará a la rehabilitación, recuperación profesional y empleo de los minusválidos y subnormales del trabajo». (art. 32. Párrafo 2, 3, 4).

Respecto a los informes para la política de integración, movilidad y promoción social, se agrega «el fomento del ahorro personal y familiar; y la promoción de la cultura». (art. 34, apartado c y d).

Reforma de la empresa:

Se agrega a la reforma de la empresa «el mejoramiento de la ordenación jurídica y funcional para asegurar la plena efectividad» con relación a los principios de las Leyes Fundamentales y de acuerdo con las necesidades del desarrollo socioeconómico. (art. 35).

Desarrollo regional:

Para la elevación de vida de las regiones o zonas económicas de baja renta por habitante, se agrega la «dotación de equipo colectivo»; y para el fomento de la industrialización «se establecerán grandes áreas de expansión industrial»; y se agrega la mejora «pesquera». (art. 36, apartado 1, 2, 3).

Se agrega el párrafo sobre la «posibilidad de que las Diputaciones Provinciales y los Cabildos Insulares puedan mancomunarse para la realización de acciones conjuntas de desarrollo regional e interprovincial»; y la Comisaría del Plan coordinará la actuación de las Mancomunidades, de los Consejos Económico-Sociales Sindicales y de las Entidades oficiales de ámbito supra provincial». (art. 37).

Se suprimen los dos primeros apartados, y se renumera el tercero, como primero, agregándose un nuevo apartado en lo referente a «la localización y delimitación de las grandes áreas de expansión industrial, el régimen de las mismas, su duración y la estructura y funciones de sus órganos de gestión se determinarán por Decreto». (art. 38, 3, 2).

Se delimita a las subvenciones correspondientes hasta un veinte por ciento de la inversión se limita cuando se trate de «grandes áreas de expansión industrial». (art. 39, apartado 1, b).

Se reemplaza el contenido completo por «la creación de polígonos industriales y de descongestión se realizará con arreglo al procedimiento establecido en el número uno del artículo treinta y ocho». (art. 43).

Régimen de acción concertada:

Se complementa el párrafo con los términos de que «si la ordenación alcanza a la totalidad de las empresas del sector económico específico, la agrupación de empresarios, integrada en la Organización Sindical y a la que afecten aquellos Planes o acciones, podrá acudir a la financiación prevista por el artículo sesenta y tres, cuatro de la Ley Sindical». (art. 47).

Crédito oficial y financiación exterior:

Se suple al Instituto de crédito a Medio y Largo Plazo por el «Instituto de Crédito Oficial»; y de igual forma, se suple al «Ministerio de Hacienda», quedando solo que «el Gobierno, de acuerdo con lo previsto en la Ley de crédito oficial, se fijará el volumen global de crédito oficial». (art. 48, apartado 1 y 2).

Se suple a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos por «el Gobierno», para que señale el carácter prioritario de determinadas actividades». (art. 49).

Se suprimen los apartados 1, 3, 4, dejando solo el apartado 2 correspondiente a «los préstamos o anticipos de capital que las Empresas Nacionales reciban del Estado y de los Organismos autónomos devengaran el tipo de intereses normal». (art. 50, apartados 1, 3, 4.).

Comercio exterior:

Se añade el párrafo para «autorizar al Gobierno para crear a propuesta del Ministerio de Comercio y previo informe del Ministerio interesado por razón de materia, los instrumentos precisos para la promoción de la exportación española. (art. 54).

Se agrega a la realización de Programas de investigación económico-agraria y de información técnica, dirigidos al mejoramiento de las exportaciones agrarias, el tema «pesquero» (art. 57).

Productividad:

Se añade un segundo párrafo en lo referente a «El Gobierno aprobará a propuesta conjunta de los Ministerios competentes, un procedimiento especial para la tramitación de aquellas acciones empresariales que se declaren de interés preferente para la economía nacional»; En cuanto a la pequeña y mediana empresa para estimular la unión y agrupación, el Estado instituirá una política, tendiendo a introducir en el sistema financiero los mecanismos necesarios para facilitar en mayor medida su acceso al crédito, creando canales de información y asistencia técnica principalmente». (art. 60, apartado 1, 2, 4).

Se añade un párrafo en lo referente a «todas las obras, servicios y adquisiciones que se realicen con fondos públicos, se exigirá que se cumplan las especificaciones de calidad, que, con carácter general, se hayan establecido por los departamentos competentes»; el Ministerio de Comercio además dictará las disposiciones adecuadas para «eliminar los factores que determinen las situaciones restrictivas de la competencia» y «se promoverá la protección y defensa del consumidor, fomentando su presencia activa en el mercado». (art. 61, apartado 2, 4, 5)

Información y examen de los resultados del Plan:

Se añade párrafo correspondiente a «La Comisaría del Plan de Desarrollo informará a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos cuando la evolución coyuntural de la economía acuse sensibles desviaciones respecto a las previsiones del Plan de Desarrollo». (art. 64).

El Gobierno «a partir del segundo año de vigencia del Plan, elevará anualmente memoria sobre la ejecución del plan. (art. 65, párrafo 1).

Disposiciones Finales:

Se añade al párrafo «la duración del régimen aplicable a los Polos de Desarrollo y la propia de las zonas de preferente localización industrial y agraria se ampliará a un plazo de diez años»; «durante la vigencia del III Plan de Desarrollo se ajustarán los Programas de Inversiones Públicas; se mantendrá el régimen de acción especial para las provincias; se incrementará y diversificarán los estudios superiores; se crearán nuevas universidades; se tendrá en cuenta para la creación de nuevas facultades y escuelas los criterios de equilibrio y desarrollo de las regiones y de los de ordenación y revalorización del territorio; la creación de nuevos centros se planificará y coordinará con la correspondiente a la de los Centros de enseñanza privada y se considerará las localidades insuficientemente atendidas y se procederá a una urgente información pública de necesidades». (Disp. Fin. 2, 3, 4).

Se establecen nuevas disposiciones finales en lo referente a «durante la vigencia del Plan de Desarrollo, se someterá a la aprobación del Gobierno un Programa Nacional de Formación Profesional; la incorporación a la Comunidad Económica Europea constituye un criterio básico de la política de desarrollo; el Gobierno someterá a las Cortes un Proyecto de Ley aprobatorio del Estatuto de las Empresas Públicas, una nueva Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública; la aprobación de un Plan Energético Nacional; Planes nacionales de vías provinciales y de electrificación rural; Proyecto de Ley sobre regulación de Agrupaciones de Productores Agrarios, Proyecto de Ley actualizando la normativa vigente sobre arrendamientos rústicos; Proyecto de Ley que regule el Seguro Obligatorio de Producciones Agropecuarias; un Plan de fomento de la artesanía; un Proyecto de Ley que contenga las normas básicas definitorias de un Estatuto Artesano; Proyecto de Ley para alcanzar el mejoramiento del ordenamiento jurídico y funcional; Programará con carácter general la actividad sanitaria; Proyecto de Ley precisando las condiciones en que las Corporaciones Locales podrán recargar todas o algunas de sus propias exacciones» y por último, «si en el plazo indicado no estuviese aprobado el IV Plan, se entenderá automáticamente prorrogado el III Plan». (Disp. Final. 5-18).

A9. Aspectos sobresalientes de los planes de desarrollo de España

I Plan de Desarrollo de España (1964-1967)

Balance de la situación:

«Entre los principales defectos estructurales, se encuentran la baja proporción activa y el elevado porcentaje de ésta que se dedica a la agricultura; la insuficiente productividad del sistema económico; el reducido volumen de exportaciones; la imperfecta distribución de la renta; la antigüedad de una parte del equipo industrial; la escasa capitalización y la escasa flexibilidad de los mercados, especialmente en la agricultura, así como la deficiente comercialización de los productos del campo».⁸¹⁶

Como objetivo central, el Plan se propuso contrarrestar los problemas de la siguiente forma:

«Conseguir, el ritmo más rápido posible y en condiciones de estabilidad económica (del Producto nacional bruto, la renta nacional, el consumo privado, productividad, monto global las importaciones y exportaciones, ingresos del turismo, entre otras.)⁸¹⁷ así como elevar el nivel de vida, el desenvolvimiento de la cultura y el logro de un mayor bienestar para todos los españoles».⁸¹⁸

Políticas del Primer Plan de Desarrollo:

Política financiera del Desarrollo abarcó los temas primordiales del «volumen y administración de los gastos

⁸¹⁶ *Ibidem*, p. 40.

⁸¹⁷ *Ibidem*, Pp. 45-48.

⁸¹⁸ *Ibidem*, p. 41.

públicos, los ingresos públicos o fiscales, la financiación del sector privado y el ahorro extranjero a la financiación del Plan».

Política comercial busca solucionar el «problema de la red de comercialización y distribución interior de los productos».

Política agraria busca incrementar «la demanda de productos, la capacidad competitiva, la flexibilidad y el perfeccionamiento de la distribución de productos agrícolas, la formación e información de los agricultores y elevar de bienestar».

Política industrial «procurará eliminar los obstáculos y deficiencias que influyen en la baja capacidad competitiva para contribuir a la expansión económica. Política de fomento de la calidad y de normalización de los productos industriales».

Política de transportes se concentró en «superar el actual nivel de descapitalización y el envejecimiento de técnico, y mejorar la coordinación entre los distintos sistemas de transporte».

Política laboral y de promoción social se orientó a la «política de retribuciones y fijaciones salario mínimo, la regulación de los convenios colectivos, y la mejorar del sistema de Seguridad Social, el acceso a la formación adecuada para los trabajadores y el acceso a la propiedad y obtención de créditos para establecerse por cuenta propia».

Política de enseñanza se estableció la «escolaridad obligatoria hasta los catorce años y la oferta a servicios mínimos de enseñanza a todos los españoles».

Política de vivienda mejorar el «régimen de ayuda estatal para la construcción de viviendas. Alentar la iniciativa privada y actualizar progresivamente el régimen de alquileres».

Política de turismo se centró en la «ampliación de campañas de propaganda, un mejor aprovechamiento de recursos naturales y el aumento de la oferta turística».⁸¹⁹

⁸¹⁹ PRADOS ARRARTE JESÚS. op. cit., Pp. 51-56.

II Plan de Desarrollo de España (1968-1971)

Balance de la Situación

En cuanto a las transformaciones socioeconómicas positivas operadas entre 1963 y 1967 que se obtuvieron por el Primer Plan se puede desatacar la siguiente:

«Se registró un crecimiento de la población activa y de su estructura y del empleo con mejores niveles de formación, incluyéndose un incremento de la participación de mujeres en la vida productiva».

«La formación bruta de capital fijo sobre el Producto Nacional bruto incrementó, así como el incremento de importación de maquinaria y bienes de equipo de tecnología mejorando la productividad».

«Las importaciones de bienes de equipo y materias primas, alimentos y otros bienes. Se reformó el sistema financiero dotando de mayor actividad de las Cajas de Ahorro, Entidades Oficiales de Crédito y la creación de bancos industriales».

«La movilización de recursos humanos, físicos y financieros, exteriores e interiores dio lugar a un ritmo de crecimiento superior al resto de los países occidentales».

«Mejóro el nivel de vida de los españoles observado en las variables de alimentación, sanidad (se redujo la morbilidad), vivienda, esparcimiento y actividades culturales, seguridad social, consumo de productos industriales, y bienes duraderos».

«La producción industrial, agraria y servicios creció».⁸²⁰

En el segundo capítulo se compone de los siguientes ocho obstáculos:

⁸²⁰ *Ibidem*, Pp. 44-47.

ANEXOS

«a) Inadecuada distribución personal y regional de la renta; b) Baja productividad del sistema económico; c) Fuerte déficit de la balanza comercial con el exterior; d) Equipo capital deficiente; Existencia de gran número de empresas de dimensiones antieconómicas; f) Escasa capitalización en la agricultura; g) Defectuosos sistemas de comercialización y distribución de los productos; h) Inadecuada estructura de los fondos facilitados por el sistema financiero». ⁸²¹

Estructura del Plan se centró en ser:

«global, coordinado, vinculante para el Sector Público, indicativo para el Sector Privado, selectivo, contempla la programación financiera, el desarrollo regional, la programación de las Empresas nacionales, el proceso continuo, y la coherencia y coyuntura del Plan». ⁸²²

Directrices de Políticas de desarrollo:

Política de Educación e Investigación considera la importancia de la educación (escolar o académica) y consideró a la cultura como vía para la promoción social para lograr un desarrollo económico duradero, y para alcanzar las condiciones de bienestar social para el desenvolvimiento de la libertad y dignidad de la persona».

Política de investigación «consistió en la creación de un ambiente nacional y de unas condiciones favorables de la innovación técnica y al desarrollo de la investigación para competir en el mercado internacional».

Política Sanitaria y de Asistencia Social «comprendió el tratamiento y prevención de enfermedades, así como la promoción y fomento de la salud pública e individual, de suerte que se alcanzaran progresivamente los niveles sanitarios considerados como óptimos».

⁸²¹ *Ibidem*, Pp. 47-48.

⁸²² *Ibidem*, Pp. 48-51.

Política de Vivienda y de Estructuras y Servicios Urbanos «pretendió lograr progresivamente la reducción del déficit de viviendas existente y enjugar el que se generó por la necesidad de sustituir las ruinosas, por movilidad de la población y por la expansión demográfica».

Política de Trabajo o Política laboral «persiguió la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores para lograr aumentar su participación en la distribución de la renta nacional, a través de un fuerte impulso de su promoción social, unas crecientes retribuciones salariales, enmarcadas en una eficaz política de rentas, y una mejora de las prestaciones de la seguridad social, tendiendo a equiparar las de los distintos sectores productivos».

Política Agraria consideró «medidas y actuaciones de política que estuvieran en consonancia con el carácter prioritario del sector, definidas con una perspectiva temporal suficientemente amplia, y tuvieron siempre por objetivo aumentar selectivamente la producción y elevar la renta *per cápita* del sector para acercarla a la media del país».

Política Industrial «exigió la expansión continuada del sector, una mayor eficacia productiva que permitiera a la industria española atender al mercado interior en condiciones competitivas de calidad y precio, y le capacitara para hacer frente a la exportación y a los problemas que se derivaran de una mayor integración en áreas económicas supranacionales».

Política de Empresas Nacionales «bajo las distintas modalidades constituyo un valioso instrumento de la política de desarrollo, se contó con ellas como una palanca para el logro de sus objetivos. La economía española exigió la enunciación clara y actualizada de los criterios generales sobre la creación, funciones, formas de actuación y control de tales empresas».

Política Comercial «consintió en la consolidación de la apertura de la economía española, y la intensificación de las relaciones económicas con los demás países y con las agrupaciones de carácter supranacional. Esta política integró al *Comercio Interior* que «se orientó a perfeccionar las estructuras comerciales para evitar repercusiones desfavorables sobre el nivel de precios y conseguir un eficaz sistema de distribución».

Política Financiera y Fiscal, «las previsiones financieras constituyeron un elemento fundamental de contraste del límite global cuantitativo dentro del que pudieron moverse las distintas opciones que se enfrentó la programación socioeconómica».

En esta política se incluyó la actividad del *Sector Público* (Administración Central, las Corporaciones locales, los Organismos autónomos y de la Seguridad Social), el *Sistema Crediticio* que doto de «flujos financieros al sector privado cuantitativa y cualitativamente a las necesidades de financiación de la economía», el *Mercado de Capitales* que se basó en el «estímulo y fortalecimiento, como instrumento primordial para la financiación de inversiones a largo plazo», más el *Ahorro Exterior* que «dispuso de una amplia cuota adicional de ahorro exterior que se complementó en una proporción adecuada los recursos internos suficientes para alcanzar el ritmo de crecimiento deseado y contribuyó al equilibrio de la balanza de pagos», y por último, la *Autofinanciación* a través de los Fondos de Previsión para Inversiones, la amortización y la regulación de precios».

Política de Transportes se basó en la «consideración unitaria de los diversos sistemas de transportes, al objeto de lograr la explotación más económica de su conjunto, así como en generar la coordinación de los organismos competentes en la materia y del impulso de aquellas técnicas que permitieran una utilización coordinada de los distintos medios de transporte para el aprovechamiento al máximo las estructuras existentes».

Política de Turismo «constituyó un factor principal de equilibrio de la balanza de pagos y fue un elemento impulsor del desarrollo de determinadas zonas geográficas. La elevación del nivel de vida dio importancia creciente al turismo interior».

Política de Desarrollo Regional «constituyó, por último, un aspecto que complementó y proyectó en su dimensión geográfica, la programación sectorial, para conseguir una mejor utilización de los recursos y una más justa distribución de los beneficios de la expansión socio-económica». ⁸²³

⁸²³ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. II Plan..., op. cit., Pp. 105-116.

III Plan de Desarrollo de España (1972-1975)

Balance de la situación de España para el cuatrienio de 1972-1975

En cuanto al balance de la situación que se encuentra en el Tercer Plan, abarca la década de 1970 y se divide tres partes.

La primera parte se centra en la Sociedad y la economía española en 1970 que se integró de doce temas de interés público como son: 1) Población española, 2) Sanidad, 3) Movilidad social, 4) Educación y vivienda, 5) Otros indicadores de bienestar, 6) Distribución de la renta, 7) Población activa, 8) Expansión económica, 9) Proceso de urbanización, 10) Transportes, 11) Turismo y 12) Sector exterior. En cada uno de ellos se puede percibir resultados positivos de crecimiento y de desarrollo en la población y en los sectores productivos.⁸²⁴

En la segunda parte corresponde a los grandes temas de hoy que abarcaron los años de 1972 a 1975, el contenido de manera breve se presenta en esta investigación. Este corresponde directamente a la temporalidad de la aplicación del Plan, siendo importante clarificar para ser integrado como se hizo con los Planes anteriores.

Y, por último, la tercera parte llamada Horizonte 1980, se identificó con una visión de largo plazo, la cual puede consultarse en anexo como referencia.⁸²⁵

⁸²⁴ Cfr. Para ver mayor detalle, revisar en anexo el resumen del apartado de Sociedad y la Economía Española en 1970 del Balance del III Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1972-1975.

⁸²⁵ Cfr. Para ver mayor detalle, revisar en anexo el resumen del apartado de Horizonte 1980 del Balance del III Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1972-1975.

Balance de la Situación de España: Los Grandes Temas de Hoy (1972-1975)

El Tercer Plan consideró dar una pronta solución generando un mayor crecimiento y desarrollo para el período del cuatrienio a los siguientes problemas:

En la *Justicia social* se encontró desigualdades en lo social y en la distribución de renta, la falta de atractivo de las condiciones de vida de algunos medios rurales y urbanos que no fueron favorecidos por el desarrollo, así como atraso y pobreza de algunas zonas.

En *Trabajo y Seguridad social* se presentó desajustes en la calificación profesional de grandes grupos de trabajadores, así como también desfase entre la oferta y la demanda de trabajo. Se observó un paro forzoso y emigración, una cuantía inferior en los servicios de Promoción Profesional, formación y colocación para reducir el desempleo y aumentar la readaptación personal y la integración de la población, así como insuficiencia de las pensiones y mano de obra envejecida.

La *Educación* se consideraba más como un gasto y no como una inversión con orientación racional ante los costos de la enseñanza. Se observó la falta de potenciación cultural y adecuada cualificación profesional. El nivel cultural y educativo estaba lejos de lo deseable y el acceso a los bienes de la cultura no se generalizaba en todos los estratos sociales.

La *Integración en Áreas Supranacionales* requirió de preparar estrategias ante eventualidades ante la integración de la economía con el exterior y mejorar la información para empresas españolas y la prospección en difusión y reducción de resultados, aranceles y liberalización de importaciones.

En *Agricultura* se encontró incapacidad del sector para afrontar la dinámica del desarrollo general, así como estructuras tradicionales inadecuadas, reducción y desequilibrios productivos finales agrarios y forestales. Baja productividad de agricultores y campesinos con un alto grado de aislamiento tecnológico y nivel de vida poco satisfactorio en ciertas zonas. Necesidad de revalorización del espacio rural, eliminar núcleos inviables tanto social como económicamente. La investigación agraria no ha logrado engranar de una forma eficaz y productiva, queda mucho por hacer en la formación y capacitación profesional del

agricultor. Dificultad de empresa agrarias de alcanzar economías de escala, bajo nivel de capitalización, problemas en la comercialización e industrialización de productos agrarios.

En la *Pesca Marítima*, la capacidad de captura disminuyó desde 1968 y se alejó de los óptimos para su evolución en producción. Se observó una baja rentabilidad de la flota, y la necesidad de resolver el tema de la vigilancia y auxilio de la flota pesquera, que permita exigir el estricto cumplimiento de las disposiciones que garantizan la conservación de la riqueza pesquera.

En la *Industria* recayó la responsabilidad de edificar el porvenir socio- económico de España. Sin embargo, la localización y la dimensión de las plantas industriales son inadecuadas aunado a un defectuoso suministro de materias primas y la base humana insuficiente en cuanto a preparación a todos los niveles.

En cuanto a *Investigación Básica y Desarrollo Tecnológico* se vio la necesidad de dedicar amplios esfuerzos a la investigación para alcanzar un determinado nivel de desarrollo y afrontar la inevitable limitación por las disponibilidades de recursos.

En la *Vivienda* se encontró el aspecto cualitativo sobre viviendas sociales inadecuadas, escasas del suelo urbanizado, medios y recursos económicos de la administración, así como exigencia a posibles participaciones de iniciativa privada que era insuficiente. Concentración y densificación de población en ciudades, desorden en la periferia y precios ligados a la especulación.

En *Comunicaciones* se observó un desaprovechamiento de los recursos económicos aunado a costes sociales, en algunos casos por tráfico superior a su capacidad de transporte, la red ferroviaria alcanzó un grado de utilización sensiblemente inferior al deseable, se encontró una Balanza de fletes mercante negativa y de creciente déficit, una descapitalización en telecomunicaciones y bajo rendimiento económico de sus explotaciones y por último un régimen de organización administrativa de escasa flexibilidad.

En cuanto a *Turismo* se observó un desaprovechamiento de la diversidad de actividades, cultura, paisaje, clima, etc., con una excesiva concentración en algunos espacios, principalmente en lugares de sol y playas de carácter estacional. La capacidad y ordenación de infraestructura y servicios para el sector fue sustancialmente menor y resultó insuficiente.

ANEXOS

En *Medio Ambiente* se percibió la degradación progresiva del medio ambiente principalmente del crecimiento urbano incontrolado, concentraciones excesivas y aprovechamientos abusivos de las infraestructuras, dificultades de tráfico, carencia de espacios libres, molestias de ruido, gases, olores y peligro de contaminación del agua y aire principalmente. La explotación intensiva de los recursos naturales rebasó la capacidad asimiladora y regeneradora de la naturaleza y de procesos ecológicos.

Sistema financiero y Sistema fiscal consideró necesario una mayor liberalización y flexibilización, prever situaciones en cuanto ahorro en seguridad social, y tener la capacidad de hacer frente a las necesidades del desarrollo. La recaudación fiscal no ha logrado su objetivo en los estratos superiores encontrándose el fraude fiscal de manera considerable.

La *Administración pública*, como aspecto relevante y nuevo aparece por primera vez en los Planes de Desarrollo Económico y Social de España. Se encontró la necesidad de introducir reformas estructurales que sean necesarias para conseguir el más eficaz cumplimiento de las acciones sectoriales programadas, así como un cambio de actitud y una renovación profunda de los procesos conforme a los cuales se preparan y adoptan las decisiones de carácter fundamentalmente innovadora para anticiparse a los problemas. Se hizo relevante impulsar la descentralización y desconcentración de las funciones estatales de programación, coordinación y control.

Directrices de las Políticas de Desarrollo

El Tercer Plan puso un énfasis en el aspecto social,⁸²⁶ se identificó que la educación y la formación tienen un impacto positivo en las diferentes áreas estratégicas de promoción del crecimiento y del desarrollo. Siguió siendo patente la necesidad de acelerar el crecimiento y hacerlo compatible con la estabilidad interior y exterior de la economía a efecto de la apertura que se experimentaría por la entrada a la Comunidad Económica Europea.

⁸²⁶ Cfr. Las directrices ponen énfasis en lo social referente a educación, vivienda, pleno empleo, redistribución de la renta, política salarial y de Seguridad Social, reforma de la empresa y promoción social de los trabajadores. *Ibíd.*, p. 144.

En los sectores productivos se requirió de introducir modificaciones puntuales en el sector agrícola, industrial y comercial. Fomentar la exportación y la adecuación de la estructura arancelaria⁸²⁷ para mejorar de la comercialización y distribución de los productos tanto a territorio nacional como al mercado europeo.

El Plan contempla la investigación y la tecnología como oportunidades de desarrollo y sinónimo de la innovación, que contribuyen a la dinámica que se desarrolla durante el tiempo con cambios sustanciales, ya que genera un mayor valor agregado en la producción. La dimensión regional que se integró en el Segundo Plan fue en la generación de Polos de desarrollo, mientras que en el Tercero se dio énfasis a las áreas metropolitanas, urbanas y rurales.

El Plan consideró la dinámica que se esperaba sobre la integración con el mercado exterior⁸²⁸ y la competitividad de las empresas nacionales e internacionales, situación que exigió a España optar por fortalecer internamente sus capacidades para hacerle frente a los retos y beneficios que se pudieron obtener de las intensivas interrelaciones que ofreció la globalización,⁸²⁹ así como también el de proteger la integridad a efecto de los costes sociales que se ocasionaron los fenómenos de la urbanización e industrialización, buscando el objetivo de crear una mejor calidad de vida.

Por otro lado, como elemento significativo del Tercer Plan fue poner especial observancia al Sector Público, no solo en ser selectivo⁸³⁰

⁸²⁷ Cfr. En el Plan se considera que «la reducción arancelaria incide desfavorablemente sobre la situación de algunos sectores productivos, pero también de fomenta la competencia y la ampliación de los mercados y las economías de escala». *Ibidem*, p. 142.

⁸²⁸ Cfr. Para lograr la competitividad de todos los sectores se requiere de una diversidad de acciones públicas y privadas, en este sentido el Plan busca «mejorar aquellos aspectos y sectores que ejercen una mayor influencia sobre el proceso de desarrollo socioeconómico» entre ellos se puede mencionar solo por recordar reformas a la Empresa pública y promoción a la empresa privada. *Ibidem*, p. 144.

⁸²⁹ Cfr. La apertura trajo consigo que España al abrirse al mercado internacional pudiera conseguir tecnología que no se producía y que sin ella difícilmente podría lograrse tanto el crecimiento como el desarrollo, por lo tanto, posteriormente con miras a la firma del acuerdo con la Comunidad Económica Europea en 1986, este instrumento constituyó «un criterio básico para la política de desarrollo», ya que se necesitó mejorar aspectos del sistema económico y político. *Ídem*.

⁸³⁰ Cfr. El Plan contempla «conseguir el ritmo más alto de crecimiento continuado compatible con la estabilidad interna y exterior de la economía». *Ídem*.

en las políticas y/o acciones públicas sino en fortalecer y modernizar el aparato institucional con una visión economicista y racional en la asignación de recursos,⁸³¹ la puesta en práctica y la evaluación para lograr la máxima rentabilidad socioeconómica.⁸³²

IV Plan de Desarrollo de España (1972-1975)

El Cuarto Plan de Desarrollo Económico y Social no se logró prorrogar pero se generó una participación importante de ponencias que se recogieron en 20 volúmenes monográficos⁸³³ que forman parte de las 22 comisiones siguientes:⁸³⁴

1. Comisión de Agricultura y Alimentación
2. Comisión de Energía
3. Comisión de Minería No Energética
4. Comisión de Industrias Metálicas Básicas
5. Comisión de Industrias Químicas
6. Comisión de Construcción de Maquinaria
7. Comisión de Industrias Manufactureras y Artesanía
8. Comisión de Construcción
9. Comisión de Transportes
10. Comisión de Telecomunicaciones y Correos

⁸³¹ Cfr. El Plan al buscar un mejor desarrollo en el ámbito social, se cambia de estrategia de no enfocar en base al presupuesto en términos cuantitativos, sino en términos cualitativos, «apoyados en la evaluación de los programas y proyectos concretos» buscando mejorar los niveles de bienestar, pero se requiere de un «máximo rigor en la asignación de los recursos», los cuales son limitados. Ídem.

⁸³² *Ibidem*, Pp. 141-144.

⁸³³ Cfr. Ver en anexo A12 la tabla 6 el contenido de los veinte volúmenes monográficos que se generaron para el IV Plan Nacional de Desarrollo (1976-1979).

⁸³⁴ MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO. «Decreto 2782/1973 de dos de noviembre, por el que se determinan las Comisiones del Plan de Desarrollo Económico y Social y se establece su estructura orgánica». (Art. 3, fracción 2). *Boletín Oficial España*. 10 de noviembre 1973. p. 21749.

11. Comisión de Educación
12. Comisión de Investigación Científica y Técnica
13. Comisión de Cultura Popular
14. Comisión de Turismo
15. Comisión de Seguridad Social y Sanidad
16. Comisión de Justicia
17. Comisión de Trabajo y Previsión Social
18. Comisión de Medio Ambiente
19. Comisión de Financiación
20. Comisión de Comercio y Consumo
21. Comisión de Estructuras y Servicios Urbanos y de Vivienda
22. Comisión de Planificación Territorial

A10. Resumen de las Directrices de la Política de Desarrollo del Primer Plan de Desarrollo Económico y Social de España de 1964-1967.

- a) Acción coordinada, que se centra en coordinar al Sector Público y ofrecer al Sector Privado una completa información para la toma de decisiones;
- b) la Expansión con equilibrio y política de rentas, la cual consiste en generar equilibrio financiero y equilibrio semejante a las operaciones del sector exterior y al sector privado, así como también la coordinación de los ingresos de los grupos sociales y sectores económicos.
- c) Acción del sector público, se dirige por medio de medidas directas o indirectas para asegurar la rápida expansión del producto nacional, bajo la racionalización del gasto y la mejora de los servicios estadísticos. Se concederán recursos a la iniciativa particular, y se vigilarán las inversiones.
- d) Sector Privado, se centra en previsiones, medidas y directrices del Estado indicativas para generar el mejoramiento de los sectores productivos a través de la libre iniciativa.

- e) Reestructuración del sistema productivo, se centra en incrementar la productividad a través de la liberalización del comercio exterior, la competencia interior, selección de inversiones públicas y la orientación de las privadas. Promoción de la investigación científica y técnica en el sector privado y público.
- f) Desarrollo regional, se centra en reestructurar e igualar las rentas por habitante entre las regiones españolas, reduciendo el número de zonas para evitar la dispersión de los recursos y descongestionar zonas a través de estímulos para la relocalización de industrias.⁸³⁵

A11. Resumen del contenido del apartado Balance del III Plan de Desarrollo Económico y Social de España de 1972-1975.

Balance de la Situación: Sociedad y la Economía española en 1970

En esta sección, el Plan muestra la evolución que experimentaron doce temas de interés público como son: 1) Población española, 2) Sanidad, 3) Movilidad social, 4) Educación y vivienda, 5) Otros indicadores de bienestar, 6) Distribución de la renta, 7) Población activa, 8) Expansión económica, 9) Proceso de urbanización, 10) Transportes, 11) Turismo y 12) Sector exterior. En ellos se puede percibir resultados positivos de crecimiento y desarrollo en la población y en los sectores productivos, como a continuación se expone.

El desarrollo de la *Población* no solo se observó en su crecimiento llegando a 34 millones de personas en el año 1970, sino también en las oportunidades de generar una mejor calidad de vida, ya que la renta por habitante creció mejorando los patrones de consumo en comparación con la situación registrada durante la guerra civil que afectó en gran medida a todo el país, por lo tanto, en el tema alimentario, se logró consumir productos de mayor valor nutritivo.

En cuanto a la *Sanidad*, se redujo la mortalidad infantil, se contó con médicos y proporciones relativamente altas de atenciones sanitarias

⁸³⁵ PRADOS ARRARTE JESÚS. El Plan de Desarrollo de España 1964-67: exposición y crítica. Madrid: Tecnos, 1965. Pp. 49-51.

con avances en equipo sanitario, reduciendo las enfermedades y controlando el aumento de accidentes laborales registrados en la industria elevando así la esperanza de vida de la población pasando de 69.7 años a 72.3 en 1970.

En la *Movilidad social* el cambio registró un avance en el estrato socioeconómico de los jefes de familia como resultado de la promoción y formación cualificada que se experimentó del cambio de una economía rural tecnificada y a una industrial teniendo efectos positivos.

En la *Educación* se observó una elevación del nivel medio escolar y el aumento de la proporción de alumnos de enseñanza media y superior como resultado del incremento del gasto familiar y público de presupuesto del Estado, sin embargo, el rendimiento del sistema educativo siguió siendo bajo.

En *Otros indicadores de bienestar*, se registró incremento en el número de bienes por habitante entre ellos el televisor, teléfonos y automóviles.

En la *Distribución de la renta*, se incrementó las remuneraciones por las elevaciones del salario mínimo interprofesional como por los convenios colectivos y las modificaciones de las Ordenanzas y Reglamentaciones de Trabajo.

La *Población Activa*, aumentó, pero también registró una disminución de la población productiva del sector agrario que se migró a la actividad industrial y de servicios.

La *Expansión económica* creció a un ritmo medio anual de 7 por ciento debido a la transformación de una economía predominantemente agraria y subdesarrollada en otra más industrializada y dinámica por el avance de la industrialización y renovación de equipo productivo, generando más de dos millones de puestos de trabajo, como respuesta a las necesidades y demanda del mercado exterior.

En el *Proceso de urbanización* se concentró en las grandes urbes debido a la migración interurbana como zonas receptoras.

Transporte, en su vertiente para el movimiento de pasajeros y mercancías incrementó a diferentes ritmos, para el primer caso se posicionó mayormente el uso carretero, seguido del ferroviario y por último el aéreo. En cuanto al tráfico de mercancías se dio un mayor crecimiento por carretera que por ferrocarril, mientras que la flota mercante y aérea experimentó un incremento significativo.

ANEXOS

En el *Turismo*, se registró un incremento de visitantes dejando una derrama de recursos importante de 1.681 millones de dólares en 1970.

Por último, en el *Sector exterior*, las exportaciones de la producción se destinaron principalmente a la región de Comunidad Económica Europea (ahora Unión Europea desde el año 1993).⁸³⁶

Balance de la Situación: Horizonte 1980

En cuanto a la proyección que se presentó en el Tercer Plan, hizo ver la necesidad de anticiparse, ya que los períodos de cuatrienios no fueron suficientes para lograr un desarrollo sostenido de largo plazo, aunado a los cambios que se registraron en todas las variables consideradas como relevantes.

Las previsiones mencionadas en el Plan por la OCDE fueron positivas al considerar que se habría alcanzado la plena madurez Industrial, sin embargo, estimó necesario elevar la productividad y los niveles de demanda y producción, al objeto de mantener un alto nivel de empleo y, en definitiva, mejorar las condiciones de vida de la población.

De igual manera, la ONU pretendió como necesario acelerar el ritmo de crecimiento del producto interior bruto por habitante, y señaló como fin servir objetivos sociales, entre ellos, una más equitativa distribución de la renta y de la riqueza, la mejora en construcción de viviendas, de servicios comunitarios y el logro de condiciones adecuadas de nutrición, empleo, servicios sanitarios y educativos.

Para 1980 se esperó que España participará con mayor intensidad en la integración europea y en una economía internacional en creciente expansión, incrementando sensiblemente el bienestar y la convivencia de todos los españoles para generar una sociedad más desarrollada y más justa.

Para ese período el Plan estimó el incremento de la *Población*, pero observó una evolución de los distintos grupos de población que se percibían a estrechar acusadamente en los grupos de edades

⁸³⁶ Presidencia del Gobierno. III Plan de Desarrollo Económico y Social, 1972-1975. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 3a ed.1971. p. 17-30.

comprendidas entre los veinticinco y treinta y cuatro años, como consecuencia del menor número de nacidos a consecuencia de la guerra y en la emigración. Los movimientos migratorios interiores se estimaron que continuarían produciéndose a un ritmo elevado durante el decenio de 1970, a medida que avanzaba la industrialización.

En el año 1980, el sistema en *Educación* tendería alcanzar sus beneficios a la población entre los seis y catorce años que recibirá la formación de Enseñanza General Básica gratuita, y la Formación Profesional de primer grado para aquellos alumnos que no prosiguieran estudios en niveles superiores.

En *Vivienda* se esperó un mayor crecimiento de las viviendas con una mayor calidad en construcción, y una mejora de los servicios y equipamientos urbanos, así un crecimiento en los movimientos migratorios.

En cuanto a *Medio Ambiente*, se reconoció que el desarrollo económico generaría importantes costes sociales, concentraciones de ciertas actividades industriales y a la formación de aglomeraciones urbanas, que traería como consecuencia daños al medio urbano y rural afectando la calidad de vida, por ello se esperó que para el año 1980 con los planes ya se habría dado un paso decisivo a la mejora del medio ambiente.

Por otro lado, en cuanto a desarrollo en diferentes actividades productivas se estimó que se contaría con un alto potencial de *crecimiento de la economía* española, que superaría holgadamente el 6 por 100, así como un ritmo elevado de inversión de entre el 8 y 10 por 100 anual para todo el período, la expansión del consumo en torno al 6 por 100, incremento del comercio exterior de las exportaciones de un nivel entre el 16 y el 19 por 100 del Producto Nacional Bruto e importaciones entre el 21 y el 25 por 100.

La *Población activa* se estimó que crecería en un 18,1 por 100 que se distribuirá en los diferentes sectores principalmente en industria y servicios, y presentando una reducción del sector primario como se venía observando durante el tiempo.

La *Empresa agraria* se consideró que estaría fuertemente tecnificada y tendría una mejor organización, que mejoraría la oferta de productos agrarios, la comercialización y la producción ante la mecanización del campo y el aumento del censo de ganado vacuno, efectos positivos para responder a la demanda de productos y lugares

ANEXOS

de consumo, previendo variaciones tales como: ligeros cambios en la disminución del consumo del trigo e incrementos en la demanda de arroz, patatas y aceite de oliva, de carne de vacuno, madera y de productos agrarios. Se esperaba un incremento de las exportaciones de agrios y hortalizas frescas, conservas de hortalizas, uva de mesa, vino, tomate y almendra, carne de ovino, etc., y menores incrementos en productos tradicionales.

Se previó que el sector de *Pesca* experimentara en la década 1970-80 una transformación que conduciría a un importante desarrollo. Al incrementar la producción Industrial crecería la posibilidad de los transportes y las comunicaciones con Innovaciones tecnológicas. La población estimó que tendría un mayor acceso a medios como son automóviles, transporte marítimo, aéreo y por carretera, por el aumento de kilómetros de autopistas en servicio a través de un sistema de comunicaciones para su desplazamiento aunado al incremento por turismo.

Referente a la integración de la economía española en la mundial a través de acuerdos, se esperó que el proceso de apertura se intensificara y que la comunidad pudiera suprimir todos los obstáculos de tipo cuantitativo frente a las exportaciones Industriales españolas.

Por último, en cuanto a *Nivel de Bienestar* en 1980 se esperaba que la renta por habitante se situara en 2.000 ó 2.100 dólares trayendo efectos positivos en: incrementos sensibles del nivel de vida y nivel cultural, desaparición del analfabetismo, mejor alimentación y mejoras en el consumo de huevos, azúcar, leche y otros alimentos. Incrementos en el número de viviendas, bienes de consumo duradero, automóviles por mil habitantes, televisores, teléfonos más del doble. Y en general, el incremento en el consumo de acero, cemento y electricidad.⁸³⁷

⁸³⁷ Presidencia del Gobierno. III Plan de Desarrollo Económico y Social, 1972-1975. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 3a ed.1971. p. 97-137.

A12. Tabla 6. Contenido de las Ponencias para el IV Plan Nacional de Desarrollo (1976-1979)

Vol. I.	Industrias Manufactureras varias y Artesanía (Vol. I)
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Industrias de la Piel y Calzado 2. Manufacturas de Papel y Cartón y Artes Gráficas 3. Envases y Embalajes 4. Juguetería y Deportes 5. Artesanía 6. Vidrio y Cerámica 7. Madera, Corcho y Mueble 8. Industrias Fabriles Diversas 9. Industria Textil y Confección 10. Deportes 11. Pequeña y Mediana Empresa
Vol. II.	Industrias Manufactureras varias y Artesanía (Vol. II)
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Objetivos y Metodología 2. Análisis de Resultados 3. Una Política Social para la Pequeña y Mediana Empresa 4. La Cuantificación de la Pequeña y Mediana Industria en España.
Vol. III.	Comercio Interior y Exterior
Parte I.	Subponencia de Comercio Interior
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definición y ámbito 2. El papel de la Distribución en el Ciclo Económico 3. Evolución y Situación actual del Sector 4. Problemática General del Comercio Interior 5. Evolución Previsible del Sector Durante el IV Plan Nacional de Desarrollo 6. Anexo Legal
Parte II.	Subponencia de Comercio Exterior
	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Comercio Exterior y la Balanza de Pagos en el Desarrollo Económico Español: Evolución 1964-73 2. La Balanza de Pagos en 1974 3. Previsión de la Evolución de la Balanza Comercial en el IV Plan Nacional de Desarrollo 4. Exportación y Política Comercial 5. Política Arancelaria e Importación

ANEXOS

Vol. IV.	Construcción de maquinaria
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ámbito del Sector 2. Evolución en el Período 1964-1971 y Primer Bienio del III Plan 3. Problemas del Sector 4. Análisis Sectorial Período 1976-1979 5. Temas y Objetivos del Sector
Vol. V.	Construcción y sus materiales
Parte I.	<p>Industria de la Construcción</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Sector de la Construcción 2. La Construcción en el Período 1964-1974. Evolución y Situación Actual 3. Evolución Previsible de la Construcción en el Cuatrienio 1976-79 y Problemática Básica del Sector
Parte II.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Temas y Objetivos Prioritarios a Acometer Durante el IV Plan Nacional de Desarrollo 2. Industrias de los Materiales de Construcción 3. Industria del Cemento 4. Industria del hormigón Preparado 5. Industria de Prefabricados de hormigón 6. Industria de Tuberías de hormigón para 7. Conducciones a Presión y Canales para Riego. 8. Industria de Fabricación de Tejas, Ladrillos y Piezas 9. Especiales de Arcilla Cocida. 10. Industria de Refractarios 11. Industria del Yeso y Derivados 12. Industria de la Cal 13. Industria de Azulejos Industria de Terrazo, Mosaico y Piedra Artificial Industria del Fibrocemento Industria de Cerámica Sanitaria Industria de Fabricación de Vidrio Plano
Vol. VI.	Educación e Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico
Parte I.	<p>Educación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Introducción 2. Educación Preescolar 3. Educación General Básica

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

	<ol style="list-style-type: none"> 4. Bachillerato 5. Enseñanza Universitaria 6. Bibliotecas 7. Formación Profesional reglada 8. Formación Profesional de Adultos 9. Educación especial 10. Educación Permanente de Adultos 11. La Enseñanza en los Centros Dependientes de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire 12. Otras enseñanzas 13. Promoción estudiantil
Parte II.	Anexo estadístico al Capítulo I
1.	Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico Evolución y situación actual de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en España.
Vol. VII.	Medio ambiente
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Introducción 2. Consideraciones Económicas de Gestión Ambiental 3. Defensa de la Naturaleza 4. Defensa del Medio Ambiente Urbano 5. Defensa y Conservación de los Recursos Hidráulicos 6. Lucha contra la Contaminación Industrial y Tecnológica. Anticontaminación. 7. Sanidad Ambiental y Bienestar Societal 8. Defensa y Mejora del Patrimonio Histórico - Artístico y Monumental 9. Educación Ambiental 10. Legislación Española Respecto al Ambiente. Análisis por Sectores.
Vol. VIII.	Telecomunicaciones y Correos
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rasgos Generales del Sector 2. El Sector en el Período 1964-1973 3. Horizonte 1985 4. Políticas de Actuación y Objetivos para el Cuatrienio 1976-1979 5. Evolución del Sector 6. Problemática Básica del Sector
Vol. IX.	Transportes

ANEXOS

Parte I.	Ámbito, Evolución y Problemática del Sector
1.	Ámbito del Sector
2.	Evolución del Sector Transporte
3.	Comparación previsiones – realizaciones -. Análisis de las desviaciones
4.	
Parte II.	Problemática del Sector en sus vertientes económica, territorial y social
1.	territorial y social
2.	Perspectivas del Sector
Parte III.	Perspectivas a largo plazo (1985)
1.	Proyecciones de la demanda (1976-1979)
2.	Temas y Objetivos del Sector Transporte: Período 1976-1979
3.	Grandes Temas
	Objetivos Generales del Sector
	Objetivos Sectoriales
Vol. X.	Minería no energética
Parte I.	Situación actual, problemática y evolución del Sector en los últimos diez años
1.	en los últimos diez años
2.	Minerales Metálicos
3.	Minerales No Metálicos
4.	Minería de las Rocas Industriales
5.	Minería Metálica
6.	Minería No Metálica
Parte II.	Rocas Industriales
1.	Perspectivas del Sector
2.	Perspectivas del Sector de Minería Metálica
3.	Minerales Metálicos
4.	Evolución del Sector de Minería No Metálica
5.	Minerales No Metálicos
6.	Análisis Sectorial de Rocas Industriales
	Rocas Industriales
Vol. XI.	Industrias Metálicas Básicas
Parte I.	Evolución de los Sectores de Industrias Metálicas Básicas
1.	Básicas
2.	Situación de partida. Características generales
3.	Evolución de los sectores en el período 1964-1973
Parte II.	Situación actual. Características generales
1.	Problemática de los Sectores

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

	<ol style="list-style-type: none"> 2. El sector de Ferroaleaciones 3. El sector siderúrgico 4. El sector metalúrgico
Parte III.	<p>Problemática social de los sectores</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Proyección y Perspectivas de los Sectores de 2. Industrias Metálicas Básicas 3. Sector de ferroaleaciones <p>Las Materias Primas El sector metalúrgico</p>
Vol. XII.	Medios de Comunicación Social
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prensa y Agencias Informativas 2. Radiodifusión y Televisión 3. Publicidad 4. Relaciones Públicas 5. Cine, Teatro y Espectáculos 6. Prioridades y Grandes Temas
Vol. XIII.	Industria Química
Parte I.	<p>Evolución de la Industria Química en el Período</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 1964-1973 2. Industria Química Transformadora 3. Industria Agroquímica 4. Industria Farmacéutica
Parte II.	<p>Industria Química Papelera</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis Sectorial Período 1976-1979 2. Industria Química Básica 3. Industria Química Transformadora 4. Industria Agroquímica 5. Industria Farmacéutica 6. Pastas de Papel, Papel y Cartón <p>Aspectos Socioeconómicos</p>
Vol. XIV.	Turismo
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Introducción 2. Ámbito 3. El Sector Turismo en la Economía Española 4. Evolución de la Oferta y Demanda Turística Mundial 5. Evolución del Sector Turismo en el Período 1964-1973 6. 1973

ANEXOS

	Evolución Previsible del Sector Turismo en el Cuatrienio 1976-1979
Vol. XV.	Consumo
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evolución del Consumo en España en el Período 1964-1973 2. 3. Evolución Previsible del Consumo Privado español en el Período 1976-1979 Defensa e Información del Consumidor
Vol. XVI.	Trabajo y Promoción Social. Seguridad Social, Sanidad y Asistencia Social.
Parte I.	Trabajo y Promoción Social <ol style="list-style-type: none"> 1. Relaciones de Trabajo 2. Grupos Especiales de Trabajadores 3. La Problemática del Empleo 4. Promoción Social 5. Políticas de Rentas
Parte II.	Objetivos y Acciones de Trabajo y Promoción Social <ol style="list-style-type: none"> 1. La Problemática del Empleo 2. Condiciones de Trabajo 3. Grupos Especiales de Trabajadores 4. Promoción Social 5. Política de Rentas 6. Síntesis de los Objetivos y Acciones Contenidos en el Documento
Parte III.	Seguridad Social, Sanidad y Asistencia Social <ol style="list-style-type: none"> 1. Seguridad Social 2. Sanidad 3. Asistencia Social
Parte IV.	Fuerzas Armadas, Seguridad Social <ol style="list-style-type: none"> 1. Objetivo y Grandes Temas 2. Área de Seguridad Social 3. Área de Sanidad 4. Área de Asistencia Social 5. Seguridad Social, Sanidad y Asistencia Social en las Fuerzas Armadas Previsiones Iniciales
Vol. XVII.	Estructuras y Servicios Urbanos y de Vivienda
Parte I.	Promoción del Suelo

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evolución del Urbanismo en España (1964-1974) 2. Los Medios de Planificación y Gestión 3. Política de Suelo: Objetivos e Instrumentos 4. Programa de Inversiones para el IV Plan de Desarrollo (1976-1979) 5. Conclusión
Parte II.	Corporación Metropolitana de Barcelona
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructuras de Transportes Urbanos 2. El Sector 3. Previsiones para el Sector
Parte III.	Objetivos del Sector en el Período 1976-1979
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructura Sanitaria Hidráulica 2. Análisis del Subsector 3. Análisis de las Necesidades 4. Programa de Inversiones 5. Financiación 6. Instrumentación Necesaria 7. Explotación 8. Conclusiones
Parte IV.	Desarrollo del Programa de Inversiones Públicas para el Cuatrienio 1976-1979
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vivienda 2. Introducción 3. La Realidad Socioeconómica 4. La Vivienda como Bien Económico y su Función Social 5. El Sector Vivienda: Marco Económico y Realizaciones 6. El Sector Vivienda: Marco Financiero 7. Aspectos Básicos y Complementarios de la Vivienda 8. Necesidad de Viviendas y Suelo para el Cuatrienio 1976-1979
	La Vivienda en el IV Plan de Desarrollo
Vol. XVIII.	Agricultura y Alimentación
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recomendaciones que la Comisión de Agricultura y Alimentación del IV Plan Nacional de Desarrollo 2. Presenta a la Ponencia 3. Evolución del Sector

ANEXOS

4.	Problemática del Sector
5.	Temas y Objetivos Básicos ante el IV Plan Orientaciones de la Política de Desarrollo del Sector
Vol. XIX.	Cultura Popular
Parte I.	
1.	Libros
2.	Discografía y Ediciones Sonoras
3.	La Industria Editorial
4.	La Industria Discográfica
5.	Entidades Culturales Públicas y Privadas
6.	Patrimonio Documental y Bibliográfico
7.	Bibliotecas Públicas y Casas de Cultura
8.	Patrimonio Histórico – Artístico Nacional
9.	Patrimonio Arqueológico Nacional
10.	Museos
11.	Música, Canto Lírico y Danza
12.	Educación Física y Deportes
13.	Teatro y Espectáculos
14.	Cine
Parte II.	
1.	Contenido de la Política Cultural
2.	Objetivos Prioritarios Sectoriales
Vol. XX.	Pesca Marítima
Parte I.	Evolución y Situación Actual
1.	Flota y Captura
2.	Puertos
3.	Planes Regionales
4.	Cooperación Pesquera Internacional
5.	Ayuda, Cooperación y Vigilancia de la Pesca
6.	Agricultura
7.	Investigación
8.	Estadística
9.	Comercialización
10.	Industrialización
11.	Aspectos Sociales
Parte II.	Temas y Objetivos Básicos ante el IV Plan
Parte III.	Perspectivas del Sector
1.	Perspectivas a Largo Plazo (1985)

Parte IV.	<ol style="list-style-type: none"> 2. Proyecciones para el Período 1976-79 1. Orientaciones de la Política de Desarrollo del Sector en el IV Plan 2. Flota y Capturas 3. Puertos 4. Planes Regionales 5. Cooperación Pesquera Internacional 6. Ayuda, Cooperación y Vigilancia de la Pesca 7. Agricultura 8. Investigación 9. Estadística 10. Comercialización 11. Industrialización <p>Aspectos Sociales</p>
-----------	---

Fuente: Creación propia con Información de Presidencia del Gobierno, proveniente de 20 tomos de las ponencias para la elaboración del IV Plan Nacional de Desarrollo. Subsecretaría de Planificación. 1976.

A13. Instrumentos y actores de la planificación de la Ley de Planeación de 1983 de México

La **Ley** es de orden público y establece normas y principios para las actividades de la Administración pública, las bases de integración y funcionamiento, de coordinación, responsabilidad, de participación y consulta, y concierto con los particulares. (art. 1). Define el significado de la planificación (art. 3), establece los términos mediante el Sistema Nacional de Planificación Democrática para la planeación de las dependencias y entidades. (art. 12); y las normas de organización y funcionamiento del Sistema. (art. 13.).

El **Plan** debe llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño basado en principios (art. 2), y con visión de largo plazo de la política económica de veinte años (art. 21bis), y contener por lo menos un diagnóstico sobre la situación actual, ejes generales, objetivos específicos, estrategias, indicadores de desempeño y metas, y demás disposiciones jurídicas aplicables (21ter), así como también indicar los programas sectoriales,

ANEXOS

institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados (art. 22).

Los **Programas Sectoriales e Institucionales** se sujetarán a las previsiones del Plan (art. 23 y 24), los regionales se referirán a las regiones prioritarias o estratégicas (art. 25), los especiales a las prioridades del desarrollo integral del país (art. 26), y los derivados deberán contener al menos un diagnóstico sobre la problemática, objetivos específicos, estrategias, líneas de acción, indicadores estratégicos y demás disposiciones jurídicas aplicables. (art. 26bis).

Los **Programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales** deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación (art. 30), obligatorios para las dependencias de la Administración pública (art. 32).

La **Concertación** será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes (art. 38), mismos que son considerados de Derecho Público. (art. 39).

Por último, los **Proyectos** de Presupuesto de Egresos, las iniciativas de leyes, los actos y la aplicación de los instrumentos y las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y sus programas (art. 40 y 41.).

Y en la segunda sección, se expone de manera similar lo siguiente:

El **Presidente de la República** informará al Congreso de la Unión el estado general que guarda la administración (art. 6) y enviará a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto y avances y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades el plan. (art. 7). Establecerá comisiones intersecretariales para la atención de las actividades de planeación (art. 19) y enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados para su aprobación. (art. 21).

El **Ejecutivo Federal** conducirá (art. 4) y elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con la participación democrática de la sociedad (art. 5), y los proyectos de iniciativas de ley y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule, señalará la relación con el Plan y los programas respectivos (art. 10), consultará de forma previa a las comunidades indígenas para que emitan su

opinión correspondiente al Plan (art. 20bis), revisará los programas en los términos que determinen las disposiciones reglamentarias (art. 31), podrá convenir con los órganos constitucionales autónomos (art. 33) y con los gobiernos de las entidades federativas (art. 34) para la coordinación que se requiera para que participen en la planeación. Definirá la participación de los órganos de la Administración pública centralizada para que actúen en las entidades federativas (art. 35), y ordenará la publicación de los convenios con ellos en el Diario Oficial de la Federación. (art. 36), y, por último, podrá a través del mismo o por sus dependencias y las entidades paraestatales concertar la realización de acciones previstas en el Plan y programas (art. 37).

Los **Secretarios de Estado** deberán dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán el avance y grado de cumplimiento de objetivos y prioridades (art. 8.).

La **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** aclarará las dudas sobre la interpretación de las disposiciones de la Ley de Planeación (art. 11), y tendrá las atribuciones de Coordinar las actividades de planeación, elaborar y someter a consideración el proyecto del Plan, establecer criterios generales que deberán observar las dependencias y entidades, cuidar que el plan y los programas tengan congruencia, coordinar las actividades en materia de investigación y capacitación para la planeación, definir los mecanismos para que se verifique, periódicamente la relación que guardan los presupuestos, promover la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas (art. 14). Así como Participar en la elaboración del plan, proyectar y calcular los ingresos de la federación y de las entidades paraestatales, procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y programas, verificar que las operaciones de crédito prevean el cumplimiento, considerar los efectos de la política monetaria y crediticia (art 15) y, por último, someter los programas regionales y especiales a consideración y aprobación del presidente (art. 29).

La **Secretaría de la Función Pública** realizará el control interno y la evaluación de la gestión gubernamental (art. 18).

Las **Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal** deberán planear y conducir sus actividades con

ANEXOS

perspectiva intercultural, de género y con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan (art. 9), intervenir en las materias que les competan en la elaboración del Plan, coordinar el desempeño en la planeación, elaborar los programas sectoriales, asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan, considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en sus programas sectoriales, vigilar que las entidades del sector que coordinen, conduzcan sus actividades conforme al Plan y al programa sectorial correspondiente, verificar periódicamente la relación que guarden los presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, coordinar la elaboración y ejecución de los programas especiales y regionales (art. 16), elaborarán anteproyectos de presupuestos para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales (art. 27), coordinación de las acciones objeto del Plan y programas (art. 28).

Las *Entidades Paraestatales* deberán participar en la elaboración de los programas sectoriales, elaborar sus respectivos programas institucionales, anteproyectos de presupuesto, considerar el ámbito territorial de sus acciones, asegurar la congruencia del programa y verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades y resultados de su ejecución (art. 17).

La *Participación social* tendrá lugar en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a expresar opciones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas (art. 20).

Y, por último, los *Servidores Públicos*, que contravengan las disposiciones de la ley se les sancionará en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (art. 42), independientemente de las de orden penal o político que puedan derivar de los mismos hechos (art. 43).

A14. Temas del Plan Nacional de Desarrollo de 1983 a 1988.

Política del Estado Mexicano: 1. Constitución, Proyecto Nacional y orientaciones del Gobierno, 2. Gobierno, 3. Fuerzas Armadas y

seguridad nacional, 4. Reforma jurídica e impartición de justicia, y 5. Política exterior.

Contexto Nacional e Internacional: 1. Evolución general, 2. Potencial de desarrollo, 3. Problemas estructurales de la economía, 4. Los problemas actuales de la economía, y 5. Situación y perspectiva de la economía internacional.

Propósito Nacional y Objetivo del Desarrollo: 1. Objetivos del desarrollo.

Estrategia Económica y Social: 1. Concepción general, 2. La primera línea de estrategia: la reordenación económica, y 3. La segunda línea de estrategia: el cambio estructural.

Políticas del Plan:

Política Económica General: 1. Perspectivas macroeconómicas para el período 1983-1988., 2. La política de gasto público, 3. Política de empresa pública, 4. La política de financiamiento del desarrollo, 5. Vinculación con la economía mundial, y 6. Capacitación y productividad.

Política Nacional: 1. Los objetivos de empleo y distribución del ingreso en el marco de la política social, 2. Educación, cultura, recreación y deporte, 3. Alimentación y Nutrición, 4. Salud, 5. Seguridad social, 6. Desarrollo urbano y vivienda, y 7. Ecología.

Políticas Sectoriales: 1. Desarrollo rural integral, 2. Reforma agraria integral, 3. Agua, 4. Pesca y recursos del mar, 5. Bosques y selvas, 6. Desarrollo industrial y comercio exterior, 7. Energéticos, 8. Minería, 9. Sistema integral de transportes, 10. Modernización comercial y abasto popular, 11. Turismo, 12. El desarrollo tecnológico y científico, y 13. Sistema Integral de comunicaciones.

Política Regional: 1. Propósitos y Lineamientos de estrategia, 2. Líneas de acción para el desarrollo estatal, 3. Líneas de acción para la integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional, 4. Líneas de acción para la zona metropolitana de la ciudad de México, 5. Líneas de acción para la ciudad de México. Solo en esta última se incluye *Diagnóstico, Propósitos, Lineamientos de estrategia y Líneas generales de acción.*

Participación Social: 1. Vertiente obligatoria, 2. Vertiente de coordinación, 3. Vertientes de inducción y concertación, y 4. Lineamientos generales.

A15. Balance General del Plan Nacional de Desarrollo de 1989 a 1994 de México

El *Balance General: Los Retos y las Oportunidades*, se compuso de cuatro temas principales.

El primero corresponde al 1) *Avance en la Vida política* que trata sobre la evolución que experimenta la vida cívica producto del desarrollo económico y social, y el rol de las instituciones democráticas. En este balance se consideró «adecuar las instituciones a una nueva realidad entre los órdenes de gobierno y la participación colectiva»,⁸³⁸ la inclusión y apertura que experimenta la población en los asuntos públicos cada vez se vuelve mayormente relevante, independientemente del efecto que se tenga, pues simplemente al ser considerada ya se avanza en el desarrollo democrático.

El segundo tema se presenta el 2) *Contexto Internacional*, el cual contempla «la protección y fortalecimiento de la soberanía, la modernización e integración económica» que garantizara competir e integrarse más a los retos de la globalización entre países y regiones, para aprovechar al máximo las oportunidades.⁸³⁹

El tercer tema corresponde a la 3) *Evolución y Situación Económica y Social*, en ella se describe aspectos tanto positivos como negativos a los cuales se requiere de una mayor intervención. En el aspecto positivo encontramos que la sociedad experimentó cambios en su estructura, «se dejó de ser país fundamentalmente agrícola y rural y pasó a ser una sociedad predominantemente urbana», efecto que se registró en el sector servicios.⁸⁴⁰ El sector salud mejoró en las principales zonas en cuanto a unidades médicas y la reducción de enfermedades, aunado al aumento en el

⁸³⁸ PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*...., op. cit., Pp. 26-27.

⁸³⁹ *Ibidem*, Pp. 27-28.

⁸⁴⁰ *Ibidem*, p. 28

número de viviendas con agua entubada y electricidad. La educación primaria y la cobertura institucional fue atendida en un alto porcentaje de la población.

Para corregir los problemas de desempleo, la desocupación sobre el crecimiento poblacional, la concentración del ingreso, los problemas de urbanización, contaminación, seguridad, costos de prestación de servicios, etc., en el tema de los *Problemas actuales* en el balance en Plan, se contemplaron las siguientes *previsiones*:

«Aumentaran las fuentes de trabajo alrededor de un millón de empleos por año; aumentará la productividad a un nivel superior al cuatro por ciento anual (seis por ciento a final del sexenio); contrarrestar la estrategia a favor del capital a costa del trabajo, la industria a costa de la agricultura, la ciudad a costa del campo, la sustitución de importaciones a costa del consumidor».⁸⁴¹

Para lograr mejorar la calidad de vida, en cuanto a *medios y oportunidades* se catalogaron como factores de desarrollo el «recurso humano» como fuerza de trabajo con mayor escolaridad y voluntad de cambio, así como «recursos materiales y naturales» para ser aprovechados.⁸⁴²

En el tema 4) *Aspectos Centrales*, se reconoció que para afrontar los problemas era necesario la participación (corresponsabilidad) de la sociedad, ya que «los problemas presentaron una dimensión política, económica y social entrelazadas y complementarias», y solo con la ayuda de todos los mexicanos y a través de los tres acuerdos mencionados se lograría mejorar las condiciones del país.⁸⁴³

⁸⁴¹ *Ibidem*, Pp. 32-33.

⁸⁴² *Ibidem*, Pp. 33-34.

⁸⁴³ *Ibidem*, p. 34.

A16. Sección del Sistema Nacional de Planeación Democrática Plan Nacional de Desarrollo de 1989 a 1994.

El *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, se integró de tres temas:

1) *Niveles de planeación*, integró la consolidación de los sistemas estatales en un marco de autonomía estatal y el enfoque hacia la descentralización. Se estableció que los programas tienen una dimensión temporal anual y sectorial, se constituyen como puentes entre las estrategias y prioridades de mediano plazo y acciones de un año. Los programas deberán presentar los proyectos y acciones en orden jerárquico de prioridades.

2) *Programas de Mediano Plazo*, durante el plan de 1989 a 1994 como período de gobierno, se mencionan 21 programas que se centran en: *Salud, Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal, Desarrollo Urbano, Vivienda, Protección del Medio Ambiente, Capacitación y Productividad, Aprovechamiento del Agua, Financiamiento del Desarrollo*, así como en la *Modernización Educativa, de la Cultural y del Deporte, del Abasto, del Campo, de la Pesca, Ciencia y Tecnología, Industrial y del Comercio Exterior, Infraestructura del Transporte, Transporte, Telecomunicaciones, Energética, Minería, Turismo y de Empresa Pública*.

En cuanto al tema 3) *Congruencia entre el Plan y los Programas*,) se recomendó que los programas sean generales, para que no se restara flexibilidad en lograr la coordinación entre las dependencias y organizaciones con la sociedad, e integrar la dimensión sectorial de estrategias y niveles entre el Plan y programas de los diferentes órdenes de gobierno en su dimensión económica y social.⁸⁴⁴

⁸⁴⁴ PODER EJECUTIVO. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994...*, Sección segunda. op. cit., Pp. 69-72

A17. Temas principales del Plan Nacional de Desarrollo de 1995 a 2000.

1) **Soberanía** se consideró en el Plan como «el valor más importante de nuestra nacionalidad; consistió en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas; y preservar la integridad de nuestro territorio asegurando la vigencia del Estado de Derecho». ⁸⁴⁵ Los temas incluidos son: el *Nacionalismo, la defensa y garantía de la seguridad nacional, el papel de México en la dinámica mundial, nuevos vínculos de la política interior y exterior* de las regiones América del Norte, Centroamérica y el Caribe, América del Sur y el mundo, cooperación técnica, científica, educativa y cultural, connacionales en el exterior, e intereses nacionales en foros multilaterales. ⁸⁴⁶

2) **Por un Estado de Derecho y un país de leyes**, buscó corregir deficiencias en el sistema normativo e institucional para mejorar las condiciones de seguridad social, ya que a través de leyes, las conductas de los individuos y autoridades debían guiarse por normas jurídicas, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y de las libertades expresados en la constitución y en los demás ordenamientos, en este apartado se presentaron los temas de: Seguridad pública, Crimen organizado, Procuración e impartición de justicia, Inseguridad jurídica (bienes y derechos de los particulares), Derechos humanos, Justicia para los indígenas y la reforma constitucional de 1994, con sus respectivas estrategias y líneas de acción agregando a la Probidad y rendición de cuentas en el servicio público. ⁸⁴⁷

3) **Desarrollo democrático**, parte de varios principios, entre ellos la soberanía, la identidad, la independencia y la libertad, mismas que han influido por muchos años en el desarrollo democrático de México. Así como también de convicciones políticas que se le atribuyen a la democracia, las cuales refieren a que es un «valor supremo de la política; es indispensable para el progreso; es la base del crecimiento económico y de una vida social regida por derechos y garantías constitucionales; entre otras». Por otra parte, el Plan observa que la «las

⁸⁴⁵ *Ibíd*em, p. 4.

⁸⁴⁶ *Ibíd*em, Pp. 4-9.

⁸⁴⁷ *Ibíd*em, Pp. 9-17.

libertades de expresión, de culto, de tránsito y de asociación con fines políticos, son consustanciales a la democracia».

En el diagnóstico se percibió que, a pesar de los cambios en el sistema de partidos, las reformas constitucionales y la legislación electoral, se requirieron de mayores intervenciones para fomentar una mayor participación democrática y plural, reducir las inercias del centralismo político e institucional y contrarrestar el abuso, la corrupción e impunidad para perfeccionar como forma de gobierno.

La presente vertiente se constituyó de: *Nuestra histórica aspiración por las libertades y la democracia, Convicción democrática, El compromiso político con la democracia, El sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuente de legitimidad política, Una Presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido, Por un nuevo federalismo, Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública, Hacia una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana, Participación social y cultura política, Libertad de expresión y de prensa, y el derecho a la información y por último la Relación entre el Estado y las Iglesias.*⁸⁴⁸

4) **Desarrollo social**, 4) Desarrollo social, contempló aspectos de justicia social, que se centran en las libertades individuales y derechos sociales como parte de la estructura jurídica y del régimen político del gobierno de México. La intención del Plan aunado al orden constitucional buscó hacer efectivo el derecho y acceso a tener «una educación básica gratuita, obligatoria y laica; protección de la salud; igualdad entre géneros y a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos; derecho a la justicia y al trabajo; a una vivienda digna y a la protección de la infancia».

Así como también «promover el desarrollo de los pueblos, disminuir la pobreza y desigualdad, fortalecer una economía competitiva, generar empleo, entre otras». En el diagnóstico se detectó mejorías a la fecha del inicio del Plan, sin embargo, se requirió seguir atendiendo temas prioritarios, entre ellos se encuentra el sistema educativo, la salud, infraestructura social, disponibilidad de servicios públicos que tienen incidencia en la vivienda, alimentación, y distribución del ingreso y regiones, entre otros.

⁸⁴⁸ *Ibíd*em, Pp. 18-28.

Los temas de este apartado abarcaron: la Aspiración por la justicia social, El desafío demográfico, Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población, Población, familia y mujer, Promover el desarrollo equilibrado de las regiones, Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social, y, por último, Impulsar una política integral de desarrollo social.⁸⁴⁹

5) *Crecimiento económico*, el objetivo de este apartado es promover un crecimiento económico «vigoroso, sustentable, rápido, dinámico, elevado, sostenido y equitativo», por lo tanto se requiere realizar diversas acciones como son: impulsar el desarrollo, mejorar la cantidad del empleo en base a la demanda y la calidad del empleo bien remunerado, así como estimular la mano de obra en procesos productivos, incrementar las tasas de ingreso nacional, estabilidad de precios, producción, ahorro, promover políticas generales y sectoriales, así como condiciones de certidumbre y estabilidad, que estimulen la inversión nacional y extranjera, entre otras.

En este apartado se incluyeron los temas de: *El ahorro interno, base primordial del crecimiento, Disciplina fiscal, estabilidad y certidumbre económica y financiera, Uso eficiente de los recursos para el crecimiento, Política ambiental para un crecimiento sustentable y Políticas sectoriales pertinentes.*⁸⁵⁰

A18. Listado de programas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo de 1995 a 2000⁸⁵¹

1. Programa para un Nuevo Federalismo
2. Programa de Seguridad Pública y Protección Civil
3. Programa de Prevención y Readaptación Social
4. Programa Nacional de Población
5. Programa Nacional de la Mujer

⁸⁴⁹ *Ibidem*, Pp. 28-48.

⁸⁵⁰ *Ibidem*, Pp. 48-65.

⁸⁵¹ Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1995. P. 66.

ANEXOS

6. Programa de Financiamiento del Desarrollo
7. Programa para superar la Pobreza
8. Programa de Desarrollo Urbano
9. Programa de Vivienda
10. Programa para Desarrollo de los Pueblos Indios
11. Programa de Modernización de la Administración Pública
12. Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía
13. Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor
14. Programa de Política Industrial y Desregulación Económica
15. Programa de Política de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones
16. Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural
17. Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes
18. Programa de Desarrollo Informático
19. Programa de Desarrollo Educativo
20. Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología
21. Programa de Educación Física y Deporte
22. Programa de Reforma del Sector Salud
23. Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales
24. Programa de Desarrollo del Sector Turismo
25. Programa de Medio Ambiente
26. Programa de Pesca
27. Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables
28. Programa Hidráulico
29. Programa para atender la Agenda del Desarrollo Sustentable
30. Programa de Procuración e Impartición de Justicia

31. Programa para el Desarrollo del Distrito Federal

32. Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal

A19. Hallazgos generales y estrategias principales del Plan Nacional de Desarrollo de 1995 a 2000.

En la vertiente *política* se propuso «fortalecer la soberanía, la seguridad nacional, el Estado de Derecho y la presencia institucional, (nacional y de política exterior); construir y mejorar la relación entre los poderes de la unión de manera democrática e impulsar el federalismo para fortalecer a los estados y municipios en la descentralización y desarrollo regional».

En lo *jurídico* se estableció que a través de «reformas, normas procesales y mecanismos se pudieran resolver los conflictos para dar mayor certidumbre jurídica y justicia; así como crear condiciones para prevenir la delincuencia dentro y fuera del servicio público con órganos de control gubernamental, y combatir organizaciones criminales, perseguir y castigar delitos».

En lo *social* se propuso «alentar la participación y garantizar las libertades y derechos; equilibrar las regiones geográficas entre grupos y sectores productivos; ampliar la dotación de servicios públicos destacando la salud, la educación y la vivienda».

En lo *económico*, se enfocó en «estimular la inversión del campo y organizaciones campesinas; fomentar el ahorro interno, generar certidumbre y estabilidad económica».

Y, por último, en lo *ambiental* se buscó «detener el deterioro ecológico y estimular infraestructuras y dar cumplimiento a las normas de protección ambiental».⁸⁵²

Para lograr lo anterior, el Plan estableció las siguientes seis *estrategias* principales:

⁸⁵² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000...*, op. cit. Pp. 2-3.

ANEXOS

- 1) Crear las condiciones legales, institucionales y administrativas para asegurar la protección de derechos, y la aplicación oportuna e imparcial de la ley y el acceso a la justicia.
- 2) Establecer de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- 3) Alcanzar un desarrollo democrático, y el concurso de los poderes de la Unión, de los gobiernos estatales y municipales, y de los partidos políticos y organizaciones sociales para fortalecer la democracia y el sistema de partidos.
- 4) Erradicar la pobreza, llevar servicios, e incorporar actividades productivas y promover empleos.
- 5) Promover una reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión; observar una estricta disciplina fiscal; procurar una política cambiaria para el sector exportador; adoptar una política monetaria para la estabilidad de precios, y asegurar una coordinación adecuada entre las autoridades hacendarias y financieras.
- 6) Fomentar el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos». ⁸⁵³

A20. Procesos de la planificación del Plan Nacional de Desarrollo 2001 a 2006.

1) *Cómo se planteó*: se integró por los siguientes apartados:

El primero correspondió al *Sistema Nacional de Planeación participativa*, que contó con tres grandes procesos: a) planeación estratégica; b) seguimiento y control; y c) mejoramiento organizacional de la Administración Pública Federal.

El Segundo, el tema de *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* se centró en las «prioridades, políticas, programas, proyectos y reformas» para lograr los objetivos esperados. Las estrategias estaban encaminadas a «facultar a actores sociales y económicos para su participación activa en las reformas», así como para maximizar la participación plural de mayores grupos sociales.

Tercero, *Proceso de participación ciudadana para la elaboración del Plan*, se desarrolló por el involucramiento significativo de un mayor

⁸⁵³ Ídem.

número de actores que participaron aportando la percepción y solución a los problemas por medio de diferentes mecanismos de recopilación de información.⁸⁵⁴

Y por último, el Cuarto, el *Proceso de planeación en el seno de la Administración Pública Federal*, se desarrolló por las entidades de la Administración Pública Federal durante dos meses, (de diciembre de 2000 a febrero de 2001), para «reorientar objetivos y estrategias» de la información proveniente de la sociedad y las necesidades de los órganos de la Administración, para su correcta integración y conformación de las diferentes políticas públicas, considerando una visión a través de los objetivos y estrategias de mediano plazo para el período de gobierno y una visión de largo plazo explícita para el año 2025.⁸⁵⁵

Cabe señalar que, al plasmar una visión, se considera tener una mayor claridad de los alcances que se pretenden lograr a largo plazo, independientemente de que todos los objetivos y estrategias se realicen. Sin embargo, es necesario considerar que, si se presenta una visión de largo plazo, deba agregarse una visión de mediano plazo, para que cubra el período del gobierno en turno, y este modo, se pueda conocer, si se logró la planificación y ha dado los resultados esperados, e intervenir de manera oportuna, si se desea y se requiere, dando una mejor y mayor continuidad a las políticas y programas necesarias, independientemente de la ideología política de los nuevos gobiernos.

⁸⁵⁴ La participación se ejecutó en dos etapas, a) la primera correspondió a la participación durante el período de pre-gobierno, (seis meses que abarcan del día 3 de julio al día 1 de diciembre de 2000) el presidente electo, recabó información por medio de 100 reuniones y consultas por grupos especialistas en diferentes temas que enriqueció el inicio de gobierno para el diseño de políticas públicas; y b) en la segunda etapa, ya como presidente constitucional en funciones (período en los seis primeros meses), se obtuvo información de un mayor número actores de población representada a nivel nacional por foros ciudadanos presenciales y por la participación a través de medios de comunicación diversa vía encuesta, correo postal y por internet. En dicho proceso se incluyó 110 temas recibiendo 153,367 propuestas por correo postal de las cuales 1000 provinieron de los connacionales en el extranjero, 196,854 propuestas vía correo electrónico e internet, 549 foros, con una participación total de 36850 personas. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 30 de mayo de 2001. Pp. 7-8.

⁸⁵⁵ *Ibidem*, Pp. 3-9. y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley de Planeación de 1983...*, op. cit. p. 8.

2) *Cuál es el entorno*, dentro del apartado denominado *México: hacia un despegue acelerado*, se concretó en cuatro transiciones:

Primera, transición *demográfica* abarcó la evolución en el tamaño y en la estructura de la población; sus potencialidades y previsiones a futuro en que debían de intervenirse para mejorar las condiciones sociales y lograr un desarrollo en los temas de educación, salud, alimentación, infraestructura sanitaria, entre otros; y así como también, se puso énfasis en el uso eficiente de los recursos naturales.

Segunda, transición *social*, se manifestó como indicó el Plan en «valores, percepciones, motivaciones y conductas individuales», como parte del reforzamiento de las normas morales que rigieron la conducta de grupos sociales observadas por el Plan en el incremento del número de organizaciones de la *sociedad civil*, y así como, en lo individual, por ejemplo, sobre el reconocimiento *al papel de la mujer* de su integración en las actividades productivas y en el respeto a sus derechos humanos. La *composición y participación social de la familia*, mostró diferencias sustanciales referente al jefe de familia, trabajo e ingreso familiar y las dificultades experimentadas por las condiciones económicas del país. Y, por último, el tema de la *etnicidad*, se abordó la relación «cultura e identidad indígena», «cultura heterogénea» y «organizaciones indígenas como sujetos políticos», como parte del reconocimiento de grupos ya no minoritarios, sino grupos con representación respetando sus usos y costumbres como parte de las fuentes del derecho.

Tercera, transición *económica*, partió de los efectos que trajo consigo la globalización y la era tecnológica en la intensificación de las relaciones de intercambio comercial y financiero, que obligaron a los países a cambiar su *modelo económico*, de un régimen proteccionista a uno de apertura económica, para ajustarse a una nueva era para aprovechar las oportunidades a nivel interno y generar nuevos retos a través de acuerdos unilaterales y multilaterales con el exterior.

Cuarta, transición *política*, se caracterizó principalmente por la alternancia política, del cambio de partido político dominante en el gobierno,⁸⁵⁶ considerado con ideología de centro derecha, a un partido político, de derecha como segunda fuerza para gobernar el país. Además de lo anterior, el número de partidos políticos incrementó en el

⁸⁵⁶ Cfr. El Partido Revolucionario Institucional fue el partido político dominante que permaneció en el poder setenta y un años desde 1929 hasta las elecciones de 2 de julio del año 2000.

congreso para hacerlo mayormente plural cuyo efecto propició mayor negociación en acuerdos en el Congreso de la Unión.

El Plan propuso, que para conseguir que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad vivieran un estilo de vida en democracia y una planificación participativa, en conjunto (sociedad y gobierno) se participara en la renovación de políticas económicas y sociales del gobierno.⁸⁵⁷

3) *Qué nos proponemos*, este apartado en el Plan corresponde al *Poder Ejecutivo Federal*, se compone con una enfoque pragmático y de corte empresarial al aparecer elementos de la planificación estratégica, como es la «Visión, Misión y Valores», como aspecto sustancial, los cuales no se habían presentado en los planes anteriores; y aunado a lo anterior, se presentaron las estrategias y líneas de acción establecidas e institucionalizadas en la Ley de Planeación desde 1983, y por último, se expuso la política *social, económica, de interior y exterior*.

En la «Visión» se extendió hasta el año 2025 buscó lograr una «nación democracia, con oportunidades, dinámica, competitiva y sustentable, sustentada en raíces pluriétnicos y multiculturales».

La «Misión» cubrió el período de gobierno de seis años, se centró principalmente en «conducir responsablemente, de manera democrática y participa el proceso de transición». De la misión puede recuperarse la visión a mediano plazo, porque la misión es considera la forma o el medio para llegar al fin deseado, por lo tanto, puede entenderse que la visión a mediano plazo incluida en la misión es esperar que el gobierno construya una «sociedad más justa y humana, y una economía más competitiva e incluyente».

Los «Valores» imprimieron los principios de justicia para el correcto desarrollo gubernamental identificándose tres «postulados fundamentales: humanismo, equidad, cambio», y cuatro «criterios generales: Inclusión, Sustentabilidad, Competitividad, y Desarrollo regional», y cinco «normas básicas de acción gubernamental: Apego a la legalidad, Gobernabilidad democrática, Federalismo, Transparencia, Rendición de cuentas».⁸⁵⁸

⁸⁵⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006...*, op. cit., Pp. 9-23.

⁸⁵⁸ *Ibídem*, Pp. 24-48.

A21. Políticas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo de 2001 a 2006 son las siguientes:

Política Social, integró de seis ejes, 1) *Niveles de bienestar*, se enfocó en brindar mejor atención médica y sanitaria con calidad y en cantidad, así como el fortalecimiento del sistema educativo y la capacitación para el trabajo de manera principal aunado a los temas de vivienda, infraestructura y la reducción de la pobreza. 2) *Equidad en los programas y la igualdad de oportunidades*, buscó atender a grupos y personas vulnerables, entre ellos a indígenas, niños, ancianos, discapacitados, mujeres y jóvenes. 3) *Capacidad e iniciativa*, promovió la actitud de emprendimiento para lograr una visión productiva de cambio. 4) *Cohesión social*, identificó necesario aumentar la solidaridad, fortalecer y elaborar programas, proyectos e iniciativas de inclusión para el desarrollo entre la sociedad. 5) *Desarrollo en armonía con la naturaleza*, se propuso el crear conciencia de la identidad entre el bienestar y el medio ambiente en actividades productivas. 6) *Confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones*, correspondió a dar respuesta eficaz ante situaciones (naturales y sociales) de riesgo, así como prevenir y corregir problemas mejorando la coordinación entre el gobierno e instituciones de la sociedad organizada.⁸⁵⁹

Política Económica, se previó promover un crecimiento con calidad, sostenido, dinámico, permita abatir la pobreza, sin que genere inflación para que contribuya a la recuperación de los salarios, sea incluyente, considere el proceso de globalización y sea sustentable. A través de un programa ordenado y coherente que busque la estabilidad y el crecimiento, así como también intervenir en el marco regulatorio para que permita elevar la competitividad.⁸⁶⁰

Política Interior y exterior, se planteó el reto de construir y consolidar una gobernabilidad democrática y legítima, genuina y duradera, apegada a cumplir las obligaciones de respetar y hacer respetar los derechos y libertades y la dignidad de la persona. Así como fortalecer la interacción entre los poderes del Estado y difundir los espacios y medios de comunicación y expresión para la sociedad en el

⁸⁵⁹ *Ibidem*, Pp. 33-39.

⁸⁶⁰ *Ibidem*, Pp. 39-42.

involucramiento en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas públicas.

Por otro lado, se planteó fortalecer la seguridad nacional y la soberanía, siguiendo los principios rectores de la política exterior mexicana, así como también, se buscó promover la democracia y los derechos humanos reconocidos en las convenciones internacionales y en la constitución, y, por último, posicionar la influencia de México en el exterior promoviendo las actividades económicas y culturales, entre otras.⁸⁶¹

4) *Qué se necesita*, el Plan contempló la urgencia de un *buen gobierno* que lograra de transformar los esquemas de gestión, que fuera participativo, con alto sentido de responsabilidad social, de su actuación, de sus errores y de sus decisiones; que fuera estratégico y competitivo, inteligente y capaz de utilizar sistemas administrativos y tecnológicos; ágil y flexible, abierto y transparente, descentralizado, global, austero, confiable y de clase mundial, entre otros aspectos.

Aunado a lo anterior, se planteó lograr sanear las finanzas públicas, así como generar confianza en un nuevo estilo de gobernar por el cambio en su estructura institucional a través de nuevas comisiones. Se incorporó la Comisión de Desarrollo Social y Humano, la de Crecimiento con Calidad y la de Orden y Respeto. Las Comisiones se plantearon mejorar la calidad de vida, satisfacer necesidades, reducir desigualdades, crear empleos, bajar la inflación, crear oportunidades, democratizar los mercados, fortalecer el orden e intereses públicos, la justicia, entre otros.

Por otro lado, se planteó una reorganización de la Administración pública y de la Educación para brindar a un mayor número de población la educación de calidad y de vanguardia, así como también, se estableció la creación del instituto nacional de las mujeres para brindar una mayor protección y respeto a sus derechos humanos en lo social, político y cívico, sin hacer distinción a su persona.⁸⁶²

5) *Cómo lo lograremos*, el Plan se propuso por medio de un diagnóstico objetivos y estrategias de acción, que abarcan mejorar e intervenir en tres áreas:

1) *Desarrollo Social y Humano* en los temas: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la

⁸⁶¹ *Ibidem*, Pp. 43-46.

⁸⁶² *Ibidem*, Pp. 48-56.

ANEXOS

igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital sociales; lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza; y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.⁸⁶³

2) *Crecimiento con Calidad* en los temas: conducir responsablemente la marcha económica; elevar y extender la competitividad; asegurar el desarrollo incluyente; promover el desarrollo económico regional equilibrado; y crear condiciones para un desarrollo sustentable.⁸⁶⁴

3) *Orden y Respeto*, en los temas: defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales; diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional; contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática; construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo; fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial; abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal; garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana; y garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.⁸⁶⁵

⁸⁶³ *Ibidem*, Pp. 56-76

⁸⁶⁴ *Ibidem*, Pp. 76-101.

⁸⁶⁵ *Ibidem*, Pp. 101-125.

A22. Listado de temas para la elaboración de programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales durante el Plan Nacional de Desarrollo de México de 2000 a 2006.⁸⁶⁶

- Educación
- Energía
- Comercio interior y exterior
- Desarrollo regiones Sur-Sureste, Centro país, Centro-Occidente, Noreste, Noroeste, programas Puebla-Panamá, Frontera Norte y Frontera Sur.
- Desarrollo urbano
- Financiamiento para el desarrollo
- Infraestructura
- Ciencia y tecnología
- Medio ambiente y recursos naturales
- Modernización del gobierno
- Producción y abasto de alimentos
- Desarrollo empresarial
- Turismo
- Prevención y atención de desastres naturales
- Procuración e impartición de justicia
- Salud
- Soberanía
- Seguridad nacional
- Seguridad pública
- Seguridad social

⁸⁶⁶ Plan Nacional de Desarrollo de 2000-2006. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de mayo de 2001. Pp. 125-126.

ANEXOS

- Comunicaciones
- Trabajo y empleo
- Vivienda
- Federalismo
- Combate a la corrupción
- Desarrollo social
- Cultura
- Deporte
- Protección civil
- Población
- Cultura política y participación ciudadana
- Programas para sectores específicos mujeres, indígenas, discapacidad.

A23. Ejes de desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo de 2007 a 2012

Eje 1. *Estado de Derecho y seguridad*, se consideró que entre el Gobierno y la Sociedad se deba cumplir la ley, para garantizar la vida, el patrimonio, la libertad y los derechos con base en la vigencia y el orden social responsable, dentro de la premisa y perspectiva de prevención y del combate y sanción activa de la comisión de delitos.⁸⁶⁷

⁸⁶⁷ Cfr. En el Eje 1 se integra de un diagnóstico y 18 que versan sobre: certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley; acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz; protección a los derechos de propiedad; respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa; seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio; seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos; sistema de justicia penal; Combatir la impunidad; Corrupción; sistema penitenciario; cooperación internacional en materia de seguridad y defensa de la soberanía; características y patrones del fenómeno delictivo; fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social; confianza en las instituciones públicas; cultura de la legalidad; desarrollo y mejores condiciones de vida; participación ciudadana en la prevención y combate del delito; y cuerpo policial único a nivel federal. *Ibíd.*, Pp. 11-28.

Eje 2. *Economía competitiva y generadora de empleos*, consintió en lograr mayores niveles de competitividad e invertir en los factores económicos y sociales,⁸⁶⁸ principalmente en educación y salud, y estabilidad macroeconómica para aprovechar el bono demográfico creando nuevos empleos. Por otro lado, hacer partícipe al Estado interviniendo con leyes y normas en la promoción de mayor productividad, y con infraestructura que aliente la competencia sana y se asimile en los procesos la tecnología de vanguardia para generar crecimiento y desarrollo económico.⁸⁶⁹

Eje 3. *Igualdad de oportunidades*, se identificó cinco aspectos centrales, 1) el combate a la pobreza principalmente transgeneracional, 2) garantizar servicios básicos (agua, alimentación suficiente, salud, educación, vivienda digna y recreación, 3) certeza jurídica y legal en cuanto a la propiedad en la tenencia de la tierra, 4) educación de calidad que incluya formación de habilidades, conocimientos y técnicas con capacidad afectiva y de formación de valores cívicos y éticos, y 5) el compromiso en cuanto a la coordinación efectiva entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios para atender y recibir a migrantes principalmente en ciudades.⁸⁷⁰

Eje 4. *Sustentabilidad ambiental*, consideró que los recursos naturales de nuestro ecosistema deban administrarse de manera

⁸⁶⁸ Cfr. El Plan contempla los siguientes elementos como factores determinantes entre otros a «las instituciones, la población, los recursos naturales, la dotación de capital físico, las capacidades de los ciudadanos, la competencia, la infraestructura y la tecnología disponible». *Ibíd.*, p. 7.

⁸⁶⁹ Cfr. En el Eje 2 se integra de un diagnóstico y 17 que versan sobre: hacienda pública; sistema financiero; sistema nacional de pensiones; empleos de alta calidad; productividad y competitividad; micro, pequeñas y medianas empresas; desarrollo humano y patrimonial; mercado interno; mercados globales; ecosistema; medio rural; turística; regiones; infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones; insumos energéticos; hidrocarburos; cobertura de agua potable y alcantarillado; y acceso al financiamiento para vivienda. *Ibíd.*, Pp. 28-54.

⁸⁷⁰ Cfr. En el Eje 3 se integra de un diagnóstico y 23 que versan sobre: Reducir las condiciones de pobreza; elevar ingresos y mejorar su calidad de vida; expansión desordenada de las ciudades, condiciones y servicios de salud en comunidades marginadas y grupos vulnerables; aseguramiento médico universal; calidad educativa; desigualdades regionales; nuevas tecnologías; educación integral, acceso y la permanencia y cobertura educación superior; pueblos y a las comunidades indígenas; género e igualdad de oportunidades; marginación; familia; jóvenes; niñez; manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico; y cultura de recreación física. *Ibíd.*, Pp. 54-92.

responsable con políticas públicas que promuevan la sostenibilidad y el uso responsable de los recursos para garantizar el patrimonio a las futuras generaciones. Además, se hizo patente, la necesidad de que se avance en la coordinación interinstitucional e integrar a los sectores de gobierno en la investigación y el desarrollo para el análisis de impacto ambiental. Así como también, conciliar el medio ambiente con la productividad y la competitividad de la economía como un todo, para evitar el deterioro de la biodiversidad, recursos como agua, la desertificación y resarcir los daños al medio ambiente.⁸⁷¹

Eje 5. *Democracia efectiva y política exterior responsable*, correspondió a que el «desarrollo humano» haga posible una democracia como una forma de vida y de respeto a los derechos humanos. En cuanto a procedimiento consideró hacer efectivo la rendición de cuentas, el diálogo y la formación de acuerdos, para generar la confianza y seguridad, mientras que en la política exterior responsable se consideró el garantizar la protección de las personas dentro del territorio y fomentar la paz entre las naciones.⁸⁷²

⁸⁷¹ *Ibíd.*, p. 9; y, Cfr. En el Eje 4 se integra de un diagnóstico y 14 que versan sobre: servicios de agua potable y saneamiento; manejo integral y sustentable del agua; selvas y bosques; ecosistemas y la biodiversidad; desarrollo social y económico; ley ambiental; criterios ambientales en la Administración Pública Federal; coordinación e integración entre Administración Pública Federal, gobierno y poderes de la Unión; vocación y el potencial productivo del territorio; Gases de Efecto Invernadero; cambio climático; impacto ambiental de los residuos; información científica y técnica; y cultura ambiental. *Ibíd.*, Pp. 92-108.

⁸⁷² *Ibíd.*, p. 10. y Cfr. En el Eje 5 se integra de un diagnóstico y 10 que versan sobre: Democracia; político como régimen para el desarrollo de la sociedad; cultura cívico-política; regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal; transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales; desarrollo económico, social y político; comunidad internacional; proyección de México en el entorno internacional; Proteger y promover los derechos humanos; y nueva cultura de la migración. *Ibíd.*, Pp. 108-125.

A24. Listado de programas para instrumentar el Plan Nacional de Desarrollo de México de 2007 a 2012⁸⁷³

Agua y bosques
Campo y desarrollo rural
Ciencia y Tecnología
Combate a las adicciones
Comercio
Competitividad
Comunidades y pueblos indígenas
Cooperación y desarrollo internacional
Cultura
Defensa nacional
Democracia y participación ciudadana
Deporte
Derechos humanos
Desarrollo empresarial
Desarrollo regional
Desarrollo social
Desarrollo urbano
Educación
Empleo
Energía
Equidad de género
Familia, niños y jóvenes
Financiamiento para el desarrollo

⁸⁷³ Plan Nacional de Desarrollo de 2007-2012. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 2007. P. 126.

ANEXOS

Fortalecimiento del federalismo
Grupos vulnerables
Infraestructura
Medio ambiente y recursos naturales
Migrantes
Modernización de la gestión pública
Población
Procuración e impartición de justicia
Producción y distribución de alimentos
Protección civil, prevención y atención de desastres
Salud
Seguridad nacional
Seguridad pública
Seguridad social
Soberanía
Superación de la pobreza
Trabajo
Transparencia y rendición de cuentas
Turismo
Vivienda

A25. Temas del diagnóstico y estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo de 2013 a 2018.

En el Diagnóstico los temas que se abordaron fueron:

México en Paz: Gobernabilidad democrática, federalismo, seguridad social, defensa exterior y seguridad interior, seguridad pública, Sistema de Justicia Penal, Derechos humanos, Protección civil y prevención de desastres, Rendición de cuentas y combate a

la corrupción y se integró con dos variables sobre Incidencia delictiva y homicidios.⁸⁷⁴

México Incluyente: País fragmentado y desigual, Desigualdad y discriminación, Salud, Sistema de Seguridad Social, Acceso a vivienda digna, infraestructura social básica y desarrollo territorial, y se integró con dos estadísticas sobre el *cambio en la población con carencias* en cuanto a acceso a servicios de salud, seguridad social, vivienda, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo y acceso a la alimentación, y *Distribución de la población* según situación de pobreza (extrema, moderada, por ingresos, y por carencias sociales, etc.).⁸⁷⁵

México con Educación de Calidad: Educación Vinculación de la educación con las necesidades sociales y económicas, Evaluación de la educación, Cultura y deporte, Ciencia, Tecnología e Innovación, y se incluyó estadísticas de Desempeño de la Prueba en Matemáticas, e Inversión en Investigación y Desarrollo.⁸⁷⁶

México Próspero: Estabilidad macroeconómica, Acceso al financiamiento, Empleo, Desarrollo sustentable, Acceso a servicios de telecomunicaciones, Energía, Competencia y desregulación, Fomento económico, política sectorial y regional, Infraestructura de transporte y logística, Minería, Sector agroalimentario, Sector turístico y Desarrollo regional, y se integró con estadísticas del crecimiento del Producto Interno Bruto y Productividad.⁸⁷⁷

México con Responsabilidad Global: Entorno internacional, Situación actual, Presencia global, Libre comercio e integración regional, Migración.⁸⁷⁸

⁸⁷⁴ *Ibidem*, Pp. 11-17.

⁸⁷⁵ *Ibidem*, Pp. 19-26.

⁸⁷⁶ *Ibidem*, Pp. 30-34.

⁸⁷⁷ *Ibidem*, Pp. 37-47.

⁸⁷⁸ *Ibidem*, Pp. 51-55.

A26. Listado de programas que se debió elaborar la Administración Federal dentro del período del Plan Nacional de Desarrollo de 2013 a 2018⁸⁷⁹

Programa Sectorial:

Gobernación

Relaciones Exteriores

Defensa Nacional

Marina

Desarrollo Social

Medio Ambiente y Recursos Naturales

Energía

Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario

Comunicaciones y Transportes

Educación

Salud

Trabajo y Previsión Social

Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Turismo

Programa de Desarrollo

Innovador

Programa Nacional:

Financiamiento del Desarrollo

⁸⁷⁹ Plan Nacional de Desarrollo de 2013-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1995. Pp. 118-119.

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

Procuración de Justicia

Desarrollo Social

Infraestructura

Juventud

Seguridad Pública

Vivienda

Forestal

México sin Hambre

Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad

Hídrico

Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.

Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Prevenir y Eliminar la Discriminación

Programa Integral

Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

Programa Especial:

Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable

Cambio Climático

Cultura y Arte

Cultura Física y Deporte

Ciencia, Tecnología e Innovación

Pueblos Indígenas

Migración

Producción y Consumo Sustentable

Democratizar la Productividad

ANEXOS

Programa Regional:

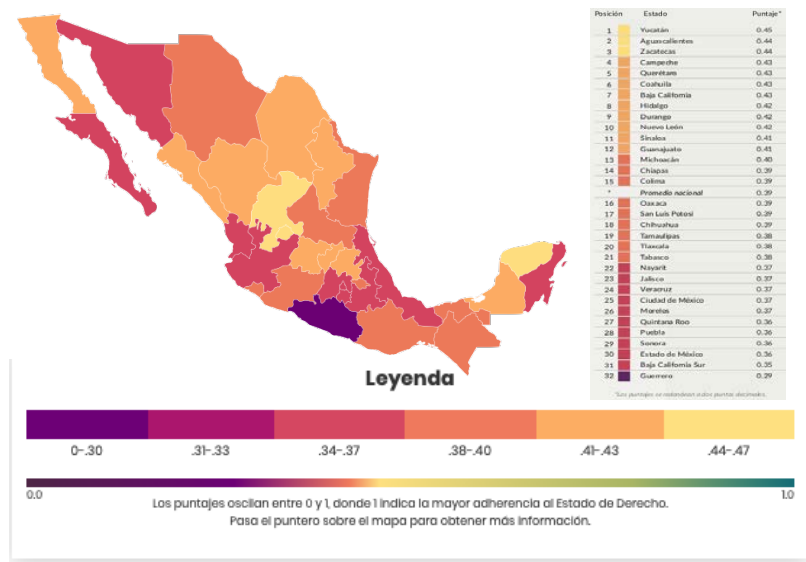
Desarrollo del Norte

Desarrollo del Sur-Sureste

Sección II.

Capítulo 4

A27. Mapa temático del IED de las 32 entidades de la República Mexicana del WJP México, 2018



Fuente: WJP México, 2018.

A28. Metas alcanzadas en promedio por programas basado en los porcentajes de su unidad de medida.

No.	Programa	Meta 2018 alcanzada en promedio
Programas Nacionales		
1	Atención Integral a Víctimas 2014-2018	94,4
2	Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018	35,0
3	Cultura Física y Deporte, 2014-2018	67,1
4	Derechos Humanos 2014-2018	79,5
5	Desarrollo Innovador, 2013-2018	64,5
6	Desarrollo Social 2014-2018	77,7
7	Desarrollo Urbano 2014-2018	59,3
8	Espectro Radioeléctrico 2017-2018	100,0
9	Financiamiento del Desarrollo, 2013-2018	33,3
10	Infraestructura 2014-2018	65,9
11	Juventud 2014-2018	56,1
12	Población, 2014-2018	67,1
13	Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018	48,5
14	Procuración de Justicia 2013-2018	59,6
15	Protección Civil, 2014-2018	59,5
16	Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018	80,2
17	Seguridad Pública 2014-2018	69,2
18	Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad, 2014-2018	19,1
19	Vivienda 2014-2018	48,0
20	Forestal, 2014-2018	41,6
21	Hídrico, 2014-2018	47,3
22	México Sin Hambre 2014-2018	97,0
23	Aprovechamiento Sustentable de la Energía, 2014-2018	51,0
24	Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018	59,0

ANEXOS

25	Evaluación de los Aprendizajes	51,3
26	Igualdad y No Discriminación 2014-2018	87,3
27	Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018	55,6
28	Seguridad Nacional 2014-2018	100,0
29	Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018	57,3
Programas sectoriales		
30	Comunicaciones y Transportes 2013-2018	44,2
31	Defensa Nacional 2013-2018	93,8
32	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018	57,4
33	Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario, 2013-2018	63,6
34	Desarrollo Social 2013-2018	66,0
35	Educación, 2013-2018	55,2
36	Energía, 2013-2018	55,4
37	Gobernación 2013-2018	64,1
38	Marina 2013-2018	91,0
39	Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2013-2018	57,0
40	Relaciones Exteriores 2013-2018	85,0
41	Salud, 2013-2018	89,0
42	Trabajo y Previsión Social, 2013-2018	62,8
43	Turismo 2013-2018	81,3
Programas regionales		
44	Desarrollo del Centro 2014-2018	89,0
45	Desarrollo del Sur - Sureste 2014-2018	96,7
46	Desarrollo del Norte 2014-2018	97,5
Programas integrales		
47	Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018	35,4
Programas especiales		
48	Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, 2014-2018	53,8
49	Cambio Climático, 2014-2018	93,8
50	Ciencia, Tecnología e Innovación, 2014-2018	28,4
51	Cultura y Arte, 2014-2018	66,7

MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE DERECHO

52	Educación Intercultural, 2014-2018	25,4
53	Transición Energética, 2017-2018	49,9
54	Pueblos Indígenas 2014-2018	70,6
55	Migración 2014-2018	36,8
56	Producción y Consumo Sustentable, 2014-2018	34,3
57	Aprovechamiento de Energías Renovables, 2014-2018	35,5

Fuente: Creación y estimación de los porcentajes propios con datos del Sexto Informe de Gobierno del Presidente de la República Enrique Peña Nieto, 2018

TESIS
DOCTORAL

JOSÉ LUIS BÁTIZ LÓPEZ



Universidad
de Navarra

DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

2019