



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
División de Estudios de Posgrado
Doctorado en Ciencias Jurídicas

**Acciones para coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos
referentes a la pobreza plasmados en el Sistema Nacional de
Planeación Democrática en México a la luz de los Derechos
Humanos**

Tesis

**que para obtener el grado de
Doctor en Ciencias Jurídicas**

**Presenta:
MDC José Alfredo Tapia Navarrete**

Directora de Tesis: Dra. Laura Leticia Padilla Gil

**Ciencia y
Tecnología**
Secretaría de Ciencia, Humanidades,
Tecnología e Innovación



Morelia, Michoacán, Septiembre 2025.

Dedicatoria

A mi madre por su amor y empeño en formar hijos de bien...

A Mayte, esposa, madre y compañera de vida hasta donde se encuentre..... (+)

A mis amadas hijas: Vanessa, Victoria y Marian por ser y estar siempre en mi mente.

Agradecimientos

A mi directora de Tesis Dra. Laura Leticia Padilla Gil por sus consejos e impulso para llegar a la meta.

Al Dr. Carlos Rodríguez Camarena, mentor, compañero de grandes proyectos y amigo en el camino.

A mi cuerpo tutorial y a todos aquellos a quiénes, de manera directa o indirecta me han impulsado a seguir adelante.

A mi Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, cuna y casa intelectual.

Índice

Resumen	vii
Abstract.....	viii
Lista de siglas utilizadas	ix
Introducción.....	xi

Capítulo 1

El Sistema Nacional de Planeación Democrática y su visión del Desarrollo en México

1.1. Acercamiento a la concepción de la Planeación de Desarrollo en México	1
1.2. Antecedentes del Sistema Nacional de Planeación Democrática en México.....	6
1.3. Establecimiento de la Ley de Planeación en México	15
1.4. Agentes participantes en el Sistema Nacional de Planeación Democrática en México.....	20
1.4.1. La Cámara de Diputados Federal y su participación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	27
1.5. El Presupuesto como elemento sustantivo en la efectividad del Sistema Nacional de Planeación Democrática	31

Capítulo 2

Marco jurídico del Sistema Nacional de Planeación Democrática

2.1. Análisis del artículo 25 constitucional.....	38
2.2. Análisis del Artículo 26 constitucional	41
2.3. El marco Jurídico Internacional en el Sistema Nacional de Planeación Democrática	45

2.4. Las Naciones Unidas y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo	47
2.5. La Convención Americana sobre Derechos Humanos	50
2.6. La Declaración Universal de los Derechos Humanos	51
2.7. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	53

Capítulo 3

Los Derechos humanos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática

3.1. Derechos humanos aproximaciones a su definición	56
3.2. Análisis y aporte de la teoría de los derechos humanos en México como base del desarrollo.....	59
3.3. Principales aportes de los derechos humanos en materia de la Planeación Democrática del Desarrollo	63
3.4. La defensa de la Constitución en el marco de los derechos humanos	66
3.5. El Sistema Nacional de Planeación Democrática como Garantía	70
3.6. El Plan Nacional de Desarrollo como instrumento normativo	71
3.7. El paquete económico como elemento jurídico en el marco del Plan Nacional de Desarrollo	73

Capítulo 4

Análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2012 -2024 en el rubro de la pobreza en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática

4.1. El Plan Nacional de Desarrollo (2012- 2018) y sus propósitos por combatir la pobreza	75
4.2. Análisis de la pobreza en la administración del presidente Enrique Peña Nieto.....	79
4.3. El Plan Nacional de Desarrollo (2019- 2024) y sus propósitos por combatir la pobreza	83
4.4. Análisis de la pobreza en la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador	88

4.5. La evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y los problemas de la Planeación de Desarrollo	96
4.6. La participación del juez para el cumplimiento de la constitución en el Sistema Nacional de Planeación Democrática	107
4.7. La función jurisdiccional como contrapeso.....	112
4.8. Los mecanismos de defensa de la Constitución	113
4.9. El Juicio de amparo como mecanismo protector y garante de derechos en sede jurisdiccional.....	116
4.10. La Jurisprudencia en materia de desarrollo como elemento sustantivo para el cumplimiento de los derechos humanos.....	123
4.11 Esfuerzos internacionales y los organismos de la sociedad civil como	131
Conclusiones	136
Referencias	142

Resumen

A lo largo de su historia, México ha experimentado transformaciones sociales, económicas y políticas que han influido en su marco jurídico. Esta tesis analiza la relevancia del movimiento revolucionario, centrándose en los anhelos de cambio y desarrollo que impulsaron a su base social. Se realiza un análisis comparativo sobre cómo se ha abordado la pobreza, un problema que fue clave para el estallido de la Revolución.

La investigación examina el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la Planeación Nacional del Desarrollo como herramientas para lograr el crecimiento nacional y mejorar la situación de los grupos vulnerables. El objetivo es determinar por qué se ha incumplido el mandato de planeación establecido en los artículos 25 y 26 de la Constitución, en correlación con los derechos humanos. Se busca identificar mecanismos jurídicos que obliguen a los poderes ejecutivo y legislativo a planear y presupuestar en función de la realidad del país.

Se comparan los Planes Nacionales de Desarrollo de los gobiernos de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) para revisar si abordan adecuadamente la pobreza. La conclusión principal es que la participación del Poder Judicial es necesaria para hacer cumplir el marco jurídico actual, mediante el juicio de amparo colectivo y el Sistema No Jurisdiccional de Derechos Humanos.

Los intereses personales y de grupo han prevalecido sobre las normas y el propio sistema de planeación, lo que ha resultado en la vulneración de derechos como el desarrollo y una vida digna para los grupos más desprotegidos. Esto se debe, en gran medida, al sistema presidencialista que ha impedido combatir dichos intereses.

Palabras clave: Sistema Nacional de Planeación Democrática, Plan Nacional de Desarrollo, Derechos Humanos, Pobreza, Desarrollo, Programación, Presupuestación.

Abstract

Throughout its history, Mexico has undergone various social, economic, political, and cultural transformations that have significantly influenced its legal framework. This doctoral thesis analyzes the importance of the revolutionary movement, focusing on the aspirations for change and development that forged its social base. A comparative analysis is conducted to show how poverty, a key issue that sparked the Revolution, has been addressed over time.

The research examines the National System of Democratic Planning and the National Development Plan as central elements for achieving national growth and improving the conditions of vulnerable groups. The objective is to identify the reasons for the failure to comply with the constitutional mandate for planning, as outlined in articles 25 and 26 of the Constitution, in correlation with human rights. The study seeks to find legal mechanisms that can compel the executive and legislative branches to plan and budget according to the country's reality.

To do this, the National Development Plans of the governments of Enrique Peña Nieto (2012-2018) and Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) are compared to see if they adequately address poverty. A main conclusion is that the participation of the Judicial Branch is necessary to enforce the current legal framework through tools like the collective amparo proceeding and the international non-jurisdictional human rights system.

Personal and group interests have historically prevailed over legal norms and the planning system itself. The country's strong presidential system has made it difficult to combat these interests, resulting in the systematic violation of human rights, such as the right to development and a dignified life for the most vulnerable groups in Mexico.

Keywords: National Democratic Planning System, National Development Plan, Human Rights, Poverty, Development, Programming, Budgeting.

Lista de siglas utilizadas

(ASF) Auditoría Superior de la Federación
(AIF) Asociación Internacional de Fomento
(AusAid) Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional
(BIRF) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
(BRAC) Comité para el progreso Rural de Bangladesh
(CPEUM) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
(CONEVAL) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
(COVID19) Coronavirus
(CIDA) Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional
(CEPAL) Comisión Económica para América Latina
(DESCA) Sistema Universal de los Derechos Humanos
(DFID) Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
(DOF) Diario Oficial de la federación
(Ennvih) Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares
(FOBAPROA) Fondo Bancario de Protección al Ahorro
(INFONAVIT) Instituto al Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
(INEGI) Instituto Nacional de Estadística y Geografía
(NAIM) Nuevo Aeropuerto Internacional de México
(NOVIB) Organización de Cooperación de los Países Bajos para el Desarrollo Internacional
(ONU) Organización de Naciones Unidas
(OEA) Organización de Estados Americanos
(OIT) Organización Internacional del Trabajo
(ODS) Objetivos del Desarrollo Sostenible
(OCDE) Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
(PND) Plan Nacional del Desarrollo
(PEF) Presupuesto de Egresos de la Federación
(PROFECO) Procuraduría Federal del Consumidor
(PEMEX) Petroleos Mexicanos

(PPP) Planeación, Programación y Presupuestación
(PREALC) Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe
(PNUD) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
(RAE) Real Academia Española
(RPS) Riesgos Psico Sociales
(SCJN) Suprema Corte de Justicia de la Nación
(UNICEF) Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

Introducción

El Plan Nacional del Desarrollo (PND) es una herramienta fundamental que los Estados gestionan para exponer las rutas y los objetivos principales que deben de trabajarse durante el periodo de mandato en cada uno de los sexenios. La meta del documento es establecer y orientar el trabajo que deberán de desarrollar los servidores públicos para lograr el buen andar del país y por supuesto el bienestar de los mexicanos.

En ese contexto es que el presente trabajo de investigación tiene como propósito desarrollar un análisis referente al Sistema Nacional de Planeación Democrática, con la finalidad de exponer que, aunque hay un gran avance normativo en sede constitucional sobre la redacción del documento, no existe en la realidad una transformación significativa, al no ser vinculatorio con su soporte técnico-jurídico desde su origen al contexto actual en México. Asimismo, se realiza una propuesta de acciones para que se logre de mejor forma alcanzar los objetivos referentes a la pobreza propuestos por el Plan de Desarrollo.

A lo antes mencionado se infieren diversas causas que han originado las fallas en el sistema, el que, además de no cumplir sus propósitos acordes al modelo y mandato constitucional, entre ellos, el desarrollo nacional, ha generado complicaciones en el uso y destino de los recursos económicos, naturales y materiales, lo cual ha dado continuidad a una problemática que, de origen, dio pauta a luchas y enfrentamientos armados y políticos, como lo fue el movimiento revolucionario, el cual, luego de cruentas batallas, pérdida de vidas humanas, inestabilidad política y social, a la par de serios problemas económicos, vino a dar origen al texto de la constitución política de 1917 que actualmente nos rige, en referencia al Sistema Nacional de Planeación Democrática vigente, motivo del presente trabajo.

En dicho sentido, se infiere y reflexiona que, luego del movimiento revolucionario, si el constituyente dejó plasmados los anhelos y el camino o ruta a seguir para enfrentar la realidad social y económica del país, de entre otros elementos, a la planeación del desarrollo nacional, luego entonces no se entiende

a simple vista qué ha impedido de manera directa o indirecta, el avance en el crecimiento y desarrollo socio económico frente a las necesidades cada vez más imperiosas de los diversos sectores de la población a grado tal que, bajo proporciones guardadas, sigue permeando la pobreza, la marginación y el deterioro en la educación, por citar algunos elementos comparativos que se abordan.

En dicho tenor, es que a través de los Planes de Desarrollo implementados en los mandatos de los licenciados y titulares del Poder Ejecutivo Federal, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, respectivamente; es que se busca analizar en qué medida se han avanzado en cuanto al rubro de la pobreza se refiere, pues si bien se ha cumplido desde la perspectiva legal, incluyendo la revisión y aprobación de la cámara de diputados federal, en la realidad estos documentos han resultado ser instrumentos de validación formal sin que necesariamente, dichos planes de desarrollo, sean tomados en consideración durante el periodo del mandato respectivo.

Ante los escenarios mencionados, además de provocar incertidumbre en los actores que, directa o indirectamente se debiesen ver beneficiados, se observa un grave problema social, el deterioro de los recursos naturales, el incumplimiento a las principales necesidades que aquejan a la nación y su sociedad, generando en consecuencia un problema para el desarrollo democrático visualizado en la pobreza y deficiencia en la educación, entre otros aspectos, en gran parte de la población y frente al crecimiento económico el cual se vislumbra en manos de un grupo reducido en la sociedad, el cual históricamente ha mantenido y concentrado el poder económico a la par del poder político.

Frente a dicha problemática, se pretende exponer una propuesta de supervisión de estos planes que procure su efectivo cumplimiento y vinculación del Sistema Nacional de Planeación Democrática como motor para el desarrollo con amplia participación de los sectores en el país partiendo del contexto jurídico y explorando la visión de los derechos humanos como base sustantiva para su exigencia. En el mismo sentido, se analiza y se busca la posibilidad de hacer vinculante la obligación del Estado mexicano para cumplir formal y eficientemente sus obligaciones de Planeación, programación y presupuestación de los recursos

necesarios, en el marco de las necesidades reales de crecimiento y desarrollo existentes, en su caso, haciendo cumplir el mandato constitucional a nuestros gobernantes en el que la realidad impere frente a cualquier otro interés, ya sea personal o de grupo.

En dicho sentido y frente a la gran problemática que se tiene en la actualidad en nuestro país como la inseguridad, la deficiente educación, el colapso en el sistema de salud sumándose el COVID19, si hablamos de 2021 entre otros, se supondría que dichos problemas debiesen ser atendidos y jerarquizados como prioridad en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y trabajar integralmente en dicha ruta, sin embargo, se observan obras y acciones “prioritarias” para el titular del ejecutivo federal (Andrés Manuel López Obrador) como: el Tren Maya, la refinería de Dos Bocas en Veracruz y la construcción del aeropuerto Felipe Ángeles en Texcoco que bien pudieron esperar mejores condiciones socioeconómicas en el país.

El análisis fundamental del trabajo de investigación se basa principalmente en los artículos, 25, 26 de nuestra carta magna, como parte sustantiva de los ordenamientos que enmarcan el Sistema Nacional de Planeación Democrática, por lo que serán elementos y base para la búsqueda de un nuevo diseño jurídico e institucional vinculante que permita el cumplimiento a los principios y mandatos que el constituyente de 1917 ha plasmado y que, sumados a las últimas reformas en materia de derechos humanos, sean el eje transversal para llevar a cabo las acciones de gobierno, visualizados en el artículo 1o. del texto mencionado.

A efecto de dar soporte al trabajo que se presenta, además de enunciar los principales problemas sociales y económicos que se consideran que actualmente aquejan a la sociedad y sus sectores y, que debiesen estar insertos en la elaboración de la planeación del desarrollo en México y su ejecución, se buscarán índices y bases de datos como insumos y sustento necesario para ir en la búsqueda de los mecanismos técnico-jurídicos que obliguen y vinculen al marco normativo frente a las condiciones mencionadas a efecto de confrontarlas e ir en la tendencia de combatir la discrecionalidad en la operación, la visión partidista, entre otros elementos negativos que hasta la fecha prevalecen en la toma de decisiones de los

responsables en concretar lo planeado en materia de desarrollo del país y de sus regiones.

La Cámara de Diputados federal tiene un papel importante en el cumplimiento normativo. Por obligación legal y como parte del equilibrio de poderes, actúa como contrapeso al Ejecutivo. Sus facultades incluyen la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo al inicio de cada sexenio, así como la sanción anual de la ley de ingresos y del anteproyecto de presupuesto de egresos, siguiendo los tiempos fiscales y el ciclo presupuestal establecidos.

No obstante, no se cumple con el deber ser del Plan, pues desde la perspectiva legal se puede observar que las condiciones económicas y sociales del país lejos de tener una mejoría como se ha reportado o se ha proyectado, se ha generado un deterioro y estancamiento, lo cual dejan en claro que el Sistema Nacional de Planeación Democrática para el Desarrollo Nacional se utiliza meramente como un instrumento de validación formal en donde se plasma la decisión del poder ejecutivo y evitar contravenir el sentido de la constitución y la norma secundaria, asimismo ajeno y en ocasiones fuera de la realidad de las necesidades de la nación, lo cual se puede ver en su proyecto administrativo con impacto, no necesariamente positivo, de los recursos públicos durante el periodo del mandato respectivo.

En cuanto al aspecto económico, se hace una revisión a la visión partidista e ideológica contraria a una visión de Estado y de largo plazo, respecto al ejercicio de la triada: planeación, programación y la presupuestación que se hace visible en la materialización de proyectos algunas veces no sustentables para el desarrollo y crecimiento socioeconómico y que, al final del camino, generan impactos negativos en el uso de los recursos, lo cual se toma en consideración para analizar sus efectos en la sociedad en el indicador de la pobreza, tratando de analizar las posibilidades para el aprovechamiento de los nichos de oportunidad y mejorar en lo local y regional, y hacer frente a las demandas internacionales que prevalecen ante el fenómeno de la globalización.

Dicho contexto, obliga a dar una mirada, revisar y tomar en cuenta la posible incidencia en la defensa de la constitución y su mandato expreso en el marco del

desarrollo, dando lugar a la propuesta de la participación del Poder Judicial como instancia que obligue y vincule a las autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo al cumplimiento la norma desde la perspectiva de que sean garantes y respetuosos de los derechos humanos que acoge el neoconstitucionalismo.

Sumado a lo anterior, se busca en la jurisprudencia mexicana y en precedentes en sede convencional para fortalecer en el marco nacional, en su caso, prever acciones en sede internacional para enmendar la actuación de las autoridades competentes en el país.

Dichas razones, pretenden ser resueltas en el trabajo de investigación propuesto, para encontrar soluciones y dar la pauta para proponer y conformar mecanismos que se requieren para la mejora inmediata a las condiciones actuales, mismas que atañen y se encuentran en la esfera competencial principalmente en el poder ejecutivo federal, como en el rol que le toca cumplir al poder legislativo y que a su vez infieren y se replican en las entidades y los municipios, respectivamente.

Lo anterior, en el marco de la coordinación y corresponsabilidad normativa que les faculta y mandata y que, al no ser vinculante, además de generar conflictos de orden político y económico en la conducción y toma de decisiones, conlleva a acudir en la búsqueda de esquemas en sede judicial para lograr mejores resultados. En este sentido, se revisa si la teoría de los derechos humanos coadyuva con la visión, el espíritu y la filosofía inmersa en la norma constitucional para hacerla obligatoria y vinculante para los operadores del sistema y lograr el respeto a los derechos fundamentales para que, en dicho contexto, el Sistema Nacional de Planeación Democrática sea garante de sus derechos y genere equilibrada y sustentablemente el desarrollo y crecimiento económico mandatado y con visión de largo plazo en beneficio de la sociedad y sus sectores, principalmente en el que se encuentran los pobres.

Parte del análisis del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se hace necesario el realizar un recorrido social del Sistema para conocer su evolución y entender su importancia y trascendencia, atendiendo las características que identifican el tipo de planeación que se tiene en México y su confronta con la realidad jurídico-social.

Los resultados obtenidos del trabajo de investigación se ven expuestos a través de cuatro capítulos. En el primero de ellos se hace un recuento sobre el acercamiento a la concepción del desarrollo en México tomando en consideración lo que en sí mismo implica, pasando por un recorrido histórico-jurídico sobre su concepción desde la lucha y anhelos sociales en el marco del movimiento revolucionario y sus antecedentes, hasta ver cómo se consolidan en sede constitucional (1917) y en la ley secundaria, misma que actualmente nos rige, en donde se visibilizan las responsabilidades de los operadores del Sistema Nacional de Planeación Democrática a efecto de impulsar el desarrollo en los diversos momentos en los cuáles tienen injerencia el poder ejecutivo y legislativo, principalmente, en su deber de planear, programar y presupuestar, respectivamente. Por otro lado, se da cuenta de las bases conceptuales que abonan al conocimiento de la trascendencia de la Planeación para el Desarrollo intentando generar una visión que, desde lo histórico-social al constructo jurídico se ha venido consolidando hasta obtener una norma robusta que a la par se contrasta con la realidad nacional en sus diversos problemas y necesidades que inciden en el indicador constante de la pobreza.

En el segundo capítulo, se da cuenta del marco jurídico de la planeación en nuestro país, el cual se encuentra en sede nacional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su sustento o bases convencionales en el marco de los principales acuerdos internacionales en los que el Estado mexicano ha aceptado ser parte en el cumplimiento de sus compromisos y en aras de avanzar en lo local en materia de desarrollo.

En el marco del tercer capítulo, se entra al estudio de los derechos humanos desde su definición hasta llegar a su influencia e injerencia en el modelo de la planeación del desarrollo nacional en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática destacando sus principales aportes y su defensa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente. En dicho contexto y en la búsqueda de dar entrada al poder judicial para enmarcar la posibilidad de que, una vez establecida la vinculación del sistema en comento, en donde los derechos fundamentales se constituyen como eje rector, se pueda accionar las garantías del

estado para su cumplimiento.

En el capítulo cuarto, se realiza un análisis y estudio de la planeación del desarrollo en el país, principalmente de los dos últimos sexenios, (2019-2024) estando al mando del ejercicio de gobierno y dirigiendo los destinos de la nación, el Lic. Enrique Peña Nieto y el actual mandatario Lic. Andrés Manuel López Obrador, quienes, bajo su responsabilidad institucional y legal, a la luz de su obligación constitucional y convencional elaboraron, al inicio de su período de gobierno, en el Marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo. En estos se analiza e infiere sobre los problemas suscitados entre el propio instrumento de planeación y el cumplimiento de sus objetivos trazados o no en este, sobre el comparativo de un elemento que sirve como medición, la pobreza a través del número de personas.

En el cierre de dicho capítulo, se plasma la propuesta de la participación del juez para el cumplimiento de lo establecido en el texto constitucional cuya incursión se propone que su intervención, ante la deficiencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo, se “direziona” y “oriente” a los Poderes antes mencionados, respectivamente; para el respeto a la Constitución y la norma secundaria y cumplimiento y efectividad del Sistema Nacional de Planeación Democrática en el marco de la Planeación del Desarrollo. Sumado a lo anterior, se revisan elementos técnico jurídicos como la jurisprudencia nacional para abrir la posibilidad del Juicio de Amparo en lo colectivo y, en la continua búsqueda de mecanismos que combatan el estado actual, destacando la posible petición a autoridades no jurisdiccionales en su caso.

No se deja de advertir la participación de organismos de la sociedad civil e internacionales que, ante las deficiencias de las autoridades en su deber ser, no solamente en México, sino como ejemplos en otras partes del orbe, han realizado grandes esfuerzos para mejorar la situación de los grupos más vulnerables de la sociedad civil por lo que, más allá de su visibilidad en su apoyo, también son sensores de las grandes fallas que el sistema tiene y que, sin que dejen de ser ejemplo para suplir las deficiencias, son ejemplos que se deben de seguir en tanto el Estado mismo no responda.

Capítulo 1

El Sistema Nacional de Planeación Democrática y su visión del Desarrollo en México

SUMARIO: 1.1. *Acercamiento a la concepción de la Planeación de Desarrollo en México.* 1.2. *Antecedentes del Sistema Nacional de Planeación Democrática en México.* 1.3. *Establecimiento de la Ley de Planeación en México.* 1.4. *Agentes participantes en el Sistema Nacional de Planeación Democrática en México.* 1.5. *El Presupuesto como elemento sustantivo en la efectividad del Sistema Nacional de Planeación Democrática.*

1.1. *Acercamiento a la concepción de la Planeación de Desarrollo en México*

El crecimiento en las diversas áreas que constituyen a un país es sin duda uno de los objetivos fundamentales que cada uno de los gobiernos ha buscado alcanzar al comenzar con su gestión, entre las estrategias para lograrlo se encuentra la formulación de planes que guíen el transitar de los gobiernos para lograr mejoras en la calidad de vida de los que integran el territorio.

Durante los años de posguerra, varios países del globo terráqueo buscaron atender el desarrollo en sus demarcaciones que podía favorecer a un bienestar social. Cabe señalar, que la idea de desarrollo, tiene sus antecedentes a partir del siglo XVIII, en un momento de transformación en la percepción del mundo con las ideas producto del proceso histórico conocido como la ilustración. De tal suerte, que a partir de nuevos valores y principios gestados en esta etapa y apoyados en la ciencia, se concibió la idea de mejora. Así la categoría de análisis de desarrollo, fue construyéndose para ser entendida como “una representación, una idea socialmente construida de un estado deseado” (Cuervo, 2010, p. 4). El concepto comenzó a ser utilizado a principios de los años 1940 por presidentes como Harry Truman quien lo uso en su discurso de inauguración a su mandato, proporcionando así reconocimiento al mismo.

Lograr el desarrollo en los territorios o en los Estados se ha discutido en los

últimos tiempos a través de encuentros, seminarios y congresos. En ellos la planificación ha sido entendida como una herramienta para lograr dicho crecimiento (Sotelo, 2013). Los temas que se han abordado son referentes a su diseño institucional, los aspectos vinculados al desempeño y su medición, a la articulación con otros sistemas de gestión, así como los procesos de participación ciudadana, principalmente. No obstante, falta trabajar sobre los avances reales que existen al aplicar cada uno de estos planes.

Sin duda la planificación resulta ser fundamental como herramienta para dar horizonte a los gobiernos, debido a que ésta tiene el significado de intentar responder la pregunta sobre cómo le harán los países para lograr el cambio estructural que sea significativo y que les permita acelerar el proceso de mejora, así como revertir las relaciones asimétricas y ser más contundentes y efectivos en la construcción de sus propios y peculiares destinos.

La idea de planificación como lo ha destacado Sotelo (2013) ha pasado por una autocrítica desde el enfoque estratégico –situacional, la práctica se extinguió durante el periodo de fuertes cuestionamientos del intervencionismo estatal y volvió a retomarse e institucionalizarse a principios del siglo XXI con la finalidad de mejorar la eficiencia técnica de los organismos públicos, incorporando técnicas y herramientas del *management* privado.

Así la planificación ha dejado de ser una práctica meramente de especialistas, y solo trabajada por el ámbito económico, para ser considerada como un instrumento que apoya en los procesos de decisiones estratégicas de quienes ejercen funciones de gobierno, es decir, planifica quien gobierna. En general, el marco normativo y los documentos programáticos les asignan a los sistemas de planificación en América Latina dos funciones: la primera vinculada al desarrollo del país y en segundo a introducir mayores cuotas de racionalidad, coherencia y coordinación en la acción pública con el propósito de lograr efectos más eficaces.

En ese marco, es que el Sistema Nacional de Planeación Democrática en México se gestó para garantizar el desarrollo nacional de manera integral y sustentable, destacando el mandato a sus autoridades para que, además de fomentar el crecimiento económico, haga prevalecer “una más justa distribución del

ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales” (Congreso de la Unión [Congreso], 1917/2025, Art. 25)

Así para dar seguimiento al Plan de Desarrollo se observa la injerencia del Poder Ejecutivo como clave desde la sede constitucional para que, en la formalidad, respete y considere a sus principios y sus bases que le han dado origen a la planeación del desarrollo, las cuáles se replican en la ley secundaria y en sede convencional debiendo ser la guía del desarrollo y el crecimiento nacional. Sumado a ello, dicha concepción toma fuerza y sustento en los derechos humanos como eje y motor para lograr y exigir se guarden los equilibrios sociales y se persiga, entre otros aspectos, el bienestar de los sectores más desprotegidos.

En dicho sentido, al hablar de un Sistema Nacional de Planeación Democrática y como instrumento un Plan de Desarrollo de un país, conlleva la presencia de una intervención económica del Estado a la par de una búsqueda del desarrollo con características propias enmarcadas en el texto constitucional y en su norma secundaria, respectivamente. En estas circunstancias, vale decir, se estaría trabajando en el marco de la planificación tradicional-normativa y la situacional.

Para comprender la construcción del Sistema Nacional de Planeación Democrática, particularmente del Plan Nacional de Desarrollo, es necesario recurrir a la historia de México. En el contexto de la búsqueda de identidad y rumbo nacional, en 1930, surgió la iniciativa de elaborar un inventario nacional, el cual se convertiría en un instrumento fundamental para analizar y dirigir los destinos financieros de aquella incipiente nación (Chapoy, 2003). La autora contextualiza la importancia de este ejercicio considerando las circunstancias de la época: una nación mexicana que apenas se estabilizaba tras el movimiento revolucionario y buscaba mejorar las condiciones de vida de su sociedad. Este primer esfuerzo de planeación representó un avance significativo para el desarrollo del país en ese momento histórico.

La visión que se tiene de dichos esfuerzos por generar cambios y estabilidad nacional en el marco de la creación de instrumentos de planeación, se visualiza en aludir sobre los esfuerzos por institucionalizar los cambios económicos y demandas políticas y sociales generadas en la revolución, mientras que en el orden

internacional se convivía con la gran Guerra y la gran Depresión.

Aquí está la versión mejorada y el análisis en forma narrativa:

En 1930, durante el mandato del presidente Pascual Ortiz Rubio, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley sobre Planeación General de la República (Congreso, 1930), primer instrumento jurídico destinado a organizar e impulsar la planeación del desarrollo nacional. De acuerdo con Sánchez Luna (2014), esta normativa buscaba alcanzar el bienestar individual dentro del interés colectivo, asegurando que las medidas administrativas relevantes respondieran a un programa definido, fundamentado en el estudio previo para lograr un desarrollo ordenado y armónico del país.

Esta ley representó un momento importante en la historia de la planeación en México, al marcar el primer esfuerzo formal por institucionalizar el desarrollo nacional. Su importancia radica en el intento de equilibrar el bienestar individual con el interés colectivo, estableciendo una metodología sistemática basada en estudios previos y programas definidos. La normativa introdujo un enfoque innovador para su época al proponer un desarrollo ordenado y armónico, sentando las bases para futuros esfuerzos de planeación nacional. Este primer intento de institucionalización de la planeación como herramienta de desarrollo refleja la evolución del pensamiento gubernamental hacia una visión más estructurada y orientada al largo plazo en la gestión del desarrollo nacional.

Como se observa de origen, el desarrollo de la concepción teórico-práctica de la planeación se pudiese entender como una estrategia para lograr generar el desarrollo deseado bajo diversas consideraciones que han ido cambiando durante el tiempo, sobre todo, frente al avance internacional de las naciones que caminaron en dicho sentido. Para Francisco Javier Coquis Velasco (2015), lo que acontece en la administración de Lázaro Cárdenas del Río es cambiarle la visión del documento para concebirse como una herramienta o guía para el seguimiento y ejecución de acciones para mejorar la situación del país y su sociedad.

La concepción actual de la planeación y la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática se materializó en 1983, durante el sexenio del

presidente Miguel de la Madrid Hurtado, cuando se derogó la ley de 1930. En este nuevo marco, la planeación se definió como la ordenación racional y sistemática de acciones orientadas a la transformación del país, siguiendo las normas, principios y objetivos establecidos en la constitución y la ley. En un contexto donde diversas naciones buscaban desarrollar sus propios sistemas de planeación, México estableció su particular camino en materia de planeación del desarrollo, adoptando un enfoque sistemático que quedó consagrado en la constitución, con principios y fines que se analizan en el presente trabajo.

Como se observa, en el devenir de la planeación y el desarrollo, seguramente encontramos una diversidad de caminos y experiencias que cada nación ha trazado, por ello; el poder adentrarse en una concepción permite hacer una interconexión de realidades, de eventos que logran generar cambios programados y sistematizados tal como Luis Lira (2006) lo menciona en su análisis en Latinoamérica en donde se revaloriza la planeación del desarrollo.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, debe contener elementos humanistas e incluyentes bajo una visión de Estado en donde el ser humano y sus necesidades sean el centro de atención y no por el contrario, con visiones personales, partidistas o de otra índole, alejadas de las necesidades más imperantes en contextos específicos que demandan un deber hacer y actuar gubernamental:

De esta manera, podría afirmarse que “planear” es un proceso que implica, en una primera fase, la formulación, un programa o plan racional de acción tendiente a lograr los objetivos trazados ex ante. En una segunda fase se ubica la ejecución del plan, que, de manera simultánea, da lugar a la tercera etapa, dedicada al control de lo ejecutado, para llegar así a una cuarta fase de evaluación en donde se medirá lo alcanzado versus lo planeado, a fin de pasar a la última etapa, dedicada a la retroalimentación. (Huertas, 2017, p. 15).

En cualquier escenario el acercamiento a un concepto de planeación tiene relación con un orden, temporalidad y contexto, buena administración, enfoque claro de la problemática y obras y acciones tendientes a resolverlas o mejorar las condiciones

de quiénes se encuentran en ellas inmersos, sumándose el elemento del manejo y destino de la programación y presupuestación de recursos económicos y materiales, los cuáles debiesen ir en paralelo a resolver dicha problemática respetando la dignidad de las personas o grupos de los diversos sectores de la sociedad, los más pobres principalmente, máxime, cuando en sede constitucional y convencional resulta un imperativo acatar las disposiciones normativas ante los escenarios que hemos venido confrontando.

De tal manera, si no concebimos al Sistema Nacional de Planeación Democrática bajo un contexto actual, en donde el pasado, si bien es cierto, ya no existe y el futuro inmediato es una perspectiva la cual se puede cambiar; encontrándonos únicamente con el hoy, con la realidad, es probable que se siga por el camino de la incertidumbre y de resultados que no abonan al desarrollo nacional y de su sociedad.

En su momento, Bradford y Duncan (2008), ya lo contemplaron al plantear que los principios guías de la escuela de la planificación estratégica son el pasado ya ocurrió y en esta época de cambios crecientes hay que preocuparse del futuro. Hoy es y será el pasado del futuro. Hay que planificar porque quien no enfrenta el futuro planificadamente será víctima de la competencia darwiniana del mundo de los negocios.

1.2. Antecedentes del Sistema Nacional de Planeación Democrática en México

El movimiento revolucionario gestado en 1910 y concluido con la redacción de la Carta Magna en 1917 buscó promover la consecución de derechos sociales, la reivindicación de la clase obrera y campesina que vivía en la marginación y la pobreza. Aunado a ello, dio paso al desarrollo de la democracia. En el Constituyente de 1917, bajo una visión liberal, se gestaron la base de los derechos que hoy tenemos. Particularmente, en lo que aquí ocupa en los artículos 25 y 26 constitucionales; los cuáles, dan vida al Sistema Nacional de Planeación Democrática, en su caso y contexto a la planeación del desarrollo con responsabilidad social.

En el Artículo 25 de la Constitución Política de México de 1917, párrafo cuarto destaca “que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación” (Congreso, 1917/2025), art. 25).

Este marco legal estableció la participación de diversos sectores de la población que, a través de múltiples ejercicios y experiencias gubernamentales, dieron origen a los Sistemas de Planeación. Estos se concibieron con una perspectiva integral, buscando vincular obligatoriamente todos los programas que contribuyeran al crecimiento del Estado. Los esfuerzos de planeación del desarrollo han sido una constante en la historia nacional, iniciando formalmente en 1930 durante el gobierno del presidente Pascual Ortiz Rubio con la ya mencionada Ley sobre Planeación. Este instrumento dio origen al primer plan sexenal, implementado durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas del Río, donde destaca como elemento fundamental la reforma agraria, cuya relevancia persiste hasta la actualidad.

El segundo plan sexenal desarrollado en 1939 fue elaborado bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho en cuyo gobierno se generó una política intervencionista con el gobierno de los Estados Unidos, visión que insidió en el destino de la nación. Posterior a ello, en los gobiernos de Miguel Alemán Valdés (1946-1952) se destacó el apoyo a la infraestructura y la inversión privada, con importantes reformas legales, principalmente.

En el caso de la gestión de Adolfo Ruíz Cortines (1953- 1958) se sustentó su plan en materia de inversiones públicas. Posterior a ello, siguieron las reformas administrativas para dar sustento a sus acciones en el gobierno de Adolfo López Mateos, (1958- 1964) en el cual se vivió una política social en materia de salud pública destacándose el nacimiento del ISSSTE, por otro lado, la nacionalización de la industria eléctrica, generando planes para el gasto público y el desarrollo regional.

Para el periodo del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), cuyo plan de gobierno se sustentó en el apoyo a la creación de presas y de un sistema de riego en el país, sin dejar de soslayar su visión rígida por un lado –dio origen a la

matanza de Tlatelolco en 1968— mientras que, por el otro, gestó el Programa de Desarrollo Económico y Social de México.

En el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se planteó un plan nacional de desarrollo el cual tuvo como base de sus acciones el fortalecimiento empresarial, la creación y fortalecimiento de los puertos marinos y como referente social, se crea el Instituto al Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, (INFONAVIT). Ya para el mandato de José López Portillo (1976-1982) se realiza una especie de subdivisión de la planeación, estableciendo un plan para el desarrollo urbano, otro para el industrial, el pesquero, agropecuario y forestal, entre otros.

Con la llegada de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se puede decir que se institucionaliza y se da un orden en la planeación nacional del país al pasar a un Plan Global de Desarrollo estableciendo en sede constitucional un Sistema Nacional de planeación democrática; el cual subsiste hasta el momento, consolidando el modelo de planeación que aún persiste y que le ha dado sustento para las bases del desarrollo nacional. En el caso de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) consideró en su plan una política de desarrollo económico, en un contexto de conflictos económicos serios y la apertura del mercado, en donde impulsa e ingresa al tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, bajo una política neoliberal que siguió en los gobiernos de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000) Vicente Fox Quezada (2000-2006) Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) Enrique Peña Nieto (2012-2018) para actualmente estar en funciones la Presidencia a cargo del Licenciado Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) quien ha buscado darle un giro y luchar en contra de la visión neoliberal para sustentar su política bajo una visión social y que más adelante abundaremos en sus planes al ser materia de estudio en el presente ejercicio.

En un análisis general de los planes mencionados, respecto a sus políticas, planes y programas en materia de combate a la pobreza, sus resultados han dejado mucho qué desear, y que al no existir estabilidad y continuidad, han originado su crecimiento, rubro que se ha puesto como referente para el análisis y desarrollo del presente trabajo de investigación en cuanto a parámetro de medición y sustento de

la perspectiva de posible fracaso en el Sistema Nacional de Planeación Democrática que se estudia.

En el marco de la síntesis y evolución de los planes de desarrollo que se han mencionado, se considera que prevalece una visión “presidencialista” entendida en el contexto del análisis del presidencialismo de Jorge Carpizo (2002) el cual rige en México aún en nuestros días, cuya perspectiva partidista y su postura unipersonal y autoritaria en la toma de las decisiones ha sido determinante de manera negativa en nuestro pasado y presente, (los niveles de pobreza no han disminuido sustancialmente) por lo que pareciera que los esfuerzos y los aportes en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) en su intento por consolidar un modelo de planeación acorde a una nueva realidad, daban posibles esperanzas de mejora y orden, pese a que contenía características que impulsaban un sistema neoliberal que a la postre ha sido parte de los problemas del presente- haciendo patente a la rectoría del Estado y el régimen de economía mixta que prevalece en nuestro marco constitucional.

En tanto que Juan Martín (1981) ya plantea que desde los años 60s la búsqueda de modelos de planeación en Latinoamérica, donde México no era la excepción. Por un lado, éste era presentado como un esfuerzo para maximizar la racionalidad formal, es decir, optimizar la relación entre fines y medios predeterminados. Por el otro, en su aspecto material, se lo concebía como un proceso que apunta a elaborar una imagen-objetivo de la sociedad e identificar los cambios requeridos para alcanzarla.

El Estado y, en particular, el proceso de planificación y la política pública ocupan un lugar preferencial en esta estrategia. En primer lugar, por la tendencia generalizada en las economías mixtas a ampliar el número de medidas de política económica sujetas a mecanismos de negociación y concertación a medida que se reconocen explícitamente la multiplicidad de objetivos a ser consultados y la existencia de diversos agentes sociales con intereses contradictorios y frecuentemente conflictivos.

Jacinto Faya (2009) analiza la relación entre el Estado y la planeación en el contexto de la reforma constitucional de 1982, que modificó los artículos 25, 26, 27,

28 y 73. El autor enfatiza la trascendencia e impacto de estas reformas en la vida nacional, destacando cómo buscaban impulsar las aspiraciones históricas de la sociedad mexicana. En su análisis, subraya la persistente tensión entre el poder económico fáctico, que busca minimizar la presencia del Estado, y los objetivos de las luchas sociales que, como se ha señalado en este trabajo, constituyen el fundamento y guía para el desarrollo nacional.

Algo de mucho más peso y valor va en juego, quienes pretenden la abrogación constitucional de esta nueva facultad a favor del Estado y de este modelo económico, “quieren en el fondo que el Estado renuncie a asumir la realización de los compromisos institucionales y sociales contenidos y expresados en la Constitución Mexicana, derivados del Pacto Social, gestado a partir de la Reforma y de la Revolución” (Faya, 2009, p. 9)

En el devenir de las luchas sociales y como consecuencia de ellas, las reformas constitucionales o secundarias han estado muy activas en el Estado mexicano, en algunos casos para bien del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el impulso al desarrollo, en algunos otros, simplemente se han dado por intereses de grupos tanto internos como externos. Ante dichas circunstancias; el contenido del artículo 26 de nuestro texto constitucional lo debemos de interpretar ya no solamente como el referente de la Planeación del desarrollo, sino que debemos sujetarlo a la tutela de los compromisos internacionales en sede convencional por lo que la correlación con el contenido del texto del artículo 1º. de la Constitución Federal se hace visible en el sentido de promover, respetar y proteger los derechos humanos, en sí la dignidad de las personas o grupos debiéndose incluir en el Plan Nacional de Desarrollo:

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 [...] Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de

universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (Congreso, 1917/2025, Art. 1o)

En dicho sentido y perspectiva de orden, se infiere que el Estado mexicano debiese de cumplir sus compromisos y metas, principalmente en la acción gubernamental de planeación del desarrollo para lograr consolidar los anhelos y luchas de la sociedad mexicana y sus sectores en lo público y lo privado respectivamente, por lo que se ha considerado importante para fines del presente trabajo, el llevar a cabo con énfasis un breve recorrido por los esfuerzos técnico-jurídicos de la planeación en nuestra nación, los cuales están plasmados en el texto constitucional y sus leyes secundarias, no solamente como una muestra de los esfuerzos administrativos por lograr consolidar formalmente el modelo del Sistema Nacional de Planeación Democrática en el marco de la planeación, sino como base para dar cuenta que, pese a ello, a la fecha, la planeación, programación y presupuestación, como ha venido siendo ejecutada, no ha cumplido su esencia para generar desarrollo y el mejoramiento de los índices de pobreza y las necesidades sociales y culturales frente al crecimiento económico (Friedmann, 2021)

En dicho marco, podemos visualizar que, pese a la existencia de un área especializada, la cual diseña el Plan Nacional de Desarrollo, se infiere que no cumple con los estándares mismos de las escuelas de planificación estratégica:

La escuela de diseño es la creadora de la idea de “Virtudes y Flaquezas” de la organización a la luz de las Oportunidades y Amenazas en su entorno (VFOA), comúnmente conocido en América Latina como FODA [...] La planificación estratégica no es sólo la elaboración de un plan. Es una herramienta de gestión cotidiana con una visión de futuro. La planificación estratégica debe alentar la decisión de decidir (Lira, 2006).

Por todo ello, es prudente concebir la trascendencia del Sistema Nacional de Planeación Democrática y su diseño para generar el desarrollo en el marco del texto

constitucional, en la pretensión del presente trabajo para darle su lugar e importancia dado que, como ya se ha venido manifestando, pese a que es el instrumento jurídico de mayor jerarquía y de obligatoriedad para su cumplimiento, además de que en algunos casos no cumple con la formalidad y requisitos o cumpliéndolos, sus resultados no son del todo satisfactorios pese a la lucha histórica brevemente emulada en párrafos precedentes. Lo cual implica que, no basta con estar dentro del documento todos los elementos normativos para garantizar su aplicación, dada su complejidad, el planificador es toral en ello, debiendo hacer su labor lejos de apreciaciones personales, en su caso, debiendo de tener el sustento científico y con base social para que pueda funcionar.

Diego Valadés (2001) ha establecido que el texto constitucional debe considerarse, además de una norma suprema, -refiriéndose a que obedece a las grandes transformaciones sociales que han surgido y a las cuáles hay que contemplar de manera permanente de la mejor manera y sin llegar a la improvisación- concibe a los propios planes de gobierno como los instrumentos democráticos para el mejor funcionamiento de dicho ejercicio de gobierno mediante los mecanismos establecidos para ello.

Sobre la base de los estudios antes mencionados, desde la concepción histórica, el marco jurídico y el planteamiento de la pobreza como problema a resolver en el marco de la planeación del desarrollo, nos permite observar en la línea del tiempo, conectada con la diversidad de acontecimientos que han marcado a nuestro país y al mundo entero, además de los avances tecnológicos como herramienta para mejorar los resultados, sumado a la incidencia en el Sistema Nacional de Planeación Democrática para mejorar el éxito en la planeación del desarrollo, la necesaria interconexión con el fenómeno de la globalización, para entender a los movimientos sociales, económicos y culturales, en particular, a la incidencia en el marco normativo, como es el caso de los derechos humanos, que han dado pauta a las reformas constitucionales y legales que de una u otra forma han fortalecido la posibilidad de la exigibilidad de derechos y su garantías por parte del Estado, lo que al caso, al no cumplirse, nos da la oportunidad de su demanda en sede judicial.

A dicho planteamiento se suma la concepción de Robbie Robertson (2005), quien alude que hablar de globalización es conectarse con la propia historia, de la conciencia de los hombres y de sus propias relaciones en sus diversos aspectos, me refiero a lo cultural, social, económico o político. Es también tomar en cuenta al conocimiento, la tecnología entre otros. El hilo conductor del Sistema Nacional de Planeación Democrática en nuestro país en el marco de la influencia exógena y globalizadora, propia de los fenómenos político-económicos de la época, se resalta una parte de la presentación que realizó el entonces Presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) en el cual se describen los primeros intentos de planeación en nuestro país y en el que manifiesta una idea más clara sobre este importante ejercicio y obligación constitucional:

La planeación ha de tener una visión integral tanto de la problemática a resolver, cuanto de la forma y el manejo de los mecanismos e instrumentos que se utilicen para hacerlo, contemplando tanto los aspectos políticos, como los económicos y sociales; la situación interna y las relaciones con el exterior; la dimensión nacional y la regional; asimismo, los aspectos colectivos y que se refieren a la problemática específica de cada grupo social. En el marco de un proyecto de país independiente y soberano, la solución de los problemas y el cumplimiento de las aspiraciones de los mexicanos no puede fundarse más que en nuestros propios recursos y esfuerzos y en beneficio de la nación. De ahí que la planeación que nos hemos propuesto tiene una orientación netamente nacionalista (Antología de la Planeación en México 1985 p.8).

En esta línea de análisis, resulta relevante citar a uno de los protagonistas clave en la historia de la planeación en México: el expresidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Su perspectiva es particularmente valiosa para comprender la evolución histórica que condujo al actual Sistema Nacional de Planeación Democrática, pues complementa el recorrido histórico previamente descrito con su visión sobre los momentos cruciales en el desarrollo de la planeación nacional, que describe de la siguiente manera:

- a) 1930, promulgación de la Ley sobre Planeación General de la República, primer paso hacia la definición de un marco jurídico que normara las actividades de

planeación en el país.

- b) Formulación del plan sexenal 1934-1940, el cual viene a generar mayor estabilidad derivada de la convulsión que generó la revolución mexicana y que contempla, principalmente el reparto de tierras, el crédito al campo, reformas al sistema educativo y la nacionalización de los recursos petroleros.
- c) Plan sexenal 1940-1946, el cual contiene avances respecto al antes mencionado pero que fue influenciado y obstaculizado por los efectos de la segunda guerra mundial.
- d) 1947-1952 se da la formulación del Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas, lo cual representó una primera aproximación para programar la inversión pública y por vez primera en materia de política sectorial.
- e) En 1953 se crea el Comité de Inversiones para elaborar el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, del cual se destaca que por primera vez se organizaban y jerarquizaban los proyectos de inversión con sus esquemas financieros.
- f) 1962-1964 se presenta el Plan de Acción Inmediata.
- g) 1964-1970 se establece el Programa de Desarrollo Económico y Social de México, que alude al acuerdo de que las Secretarías y Departamentos de Estado deben elaborar sus Planes de Acción.
- h) 1971-1976 se elabora el Programa de Inversión-Financiamiento.
- i) En 1974-1980 se crea el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social de México.
- j) 1980-1982 se promulga el Plan Global de Desarrollo, siendo aquí donde se originan las bases para lograr la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la planeación en las entidades, así como la participación de los diversos sectores.
- k) 1982-1988 se destaca el Plan Básico de Gobierno, el cual rescata la participación social para transparentar la asignación de recursos y la toma de decisiones gubernamentales (en mi opinión, se formaliza la democracia participativa).

En 1983-1988 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo ya establecido en la Ley Nacional de planeación y que es como actualmente lo hemos venido

analizando. (Antología de la Planeación en México 1985 pp.10,11,12).

La planeación en nuestro país se ha tenido que ajustar a las cambiantes condiciones que inciden en el desarrollo y crecimiento económico para poder lograr sus objetivos y anhelos de la sociedad mexicana, en dicho contexto, el Sistema Nacional de Planeación Democrática se debe de alinear a todo ello, quedando formalmente plasmada la necesidad de mejorar las condiciones de vida, al caso, lograr salir de la pobreza, en el sentido propio que marca nuestra carta magna y la ley secundaria, debiéndose reflejar en la cotidianidad de las relaciones culturales, políticas, sociales y económicas lo cual, acorde a las estadísticas actuales, se podría decir que no sucede, por lo menos, los resultados en pobreza, como se intentará sustentar, aluden lo contrario.

En el devenir histórico, la incidencia de los diversos factores y contextos a los que se ha ajustado la planeación del desarrollo en nuestro país, han coincidido en tratar de, en primera instancia, ordenar las acciones de gobierno, en segundo momento, ser más eficientes en el manejo de los recursos propios y la implementación de políticas públicas, en tercero, dar más y mejores resultados para lograr consolidar y cumplir con los compromisos establecidos en la carta magna y que reflejan el sentir de la sociedad, teniendo en cuenta en todos los momentos y periodos generar “desarrollo” para mejorar las condiciones de vida en el país y de sus sectores, de manera equilibrada bajo una visión de planeación de prospección, no obstante de la lucha histórica de aquellos grupos y corrientes que en diversos contextos intentan imponer su voluntad para minimizar al Estado y socavar el desarrollo social y priorizar el crecimiento económico, es pertinente revisar el estado actual para sacar conclusiones que abonen a la comprensión de lo que ha venido aconteciendo, a la par de buscar alternativas para eliminar la posibilidad de que se siga empeorando la vida de los más desfavorecidos, como es el caso del fenómeno de la pobreza en el país.

1.3. Establecimiento de la Ley de Planeación en México

El desarrollo de una planeación para un Estado ha resultado ser una herramienta fundamental para lograr un crecimiento del mismo, mediante la planeación se fijan los objetivos, las metas, las estrategias y las prioridades a resolver para lograr el crecimiento en todas sus aristas de la sociedad. El desarrollo de una planeación en México se ha fijado como una normativa constitucional, amparada en el artículo 25 de la Constitución federal en el que se obliga al Estado a llevar la rectoría del desarrollo nacional, gestionada bajo una planeación bien definida; y en el artículo 26 de la Constitución en donde se prevé la redacción de un Sistema Nacional de Planeación para el desarrollo económico y poder combatir así la pobreza (Coquis, 2015).

La Ley de Planeación (Congreso, 1983/2023) se estableció durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983. Actualmente, esta ley consta de 7 capítulos que comprenden 43 artículos y 5 transitorios. El decreto fue emitido en cumplimiento de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se expidió en la Ciudad de México (entonces Distrito Federal) el 30 de diciembre de 1982. En este acto histórico participaron, además del titular del Poder Ejecutivo Federal, Carlos Salinas de Gortari como Secretario de Programación y Presupuesto, Jesús Silva Herzog como Secretario de Hacienda y Crédito Público, Ramón Aguirre Velázquez como Jefe del Departamento del Distrito Federal, y Manuel Bartlett Díaz como Secretario de Gobernación.

A través de los siete capítulos de la cual se conforma la Ley para el desarrollo, se puede analizar la estructura que se ha formado en el intento de responder formalmente a las necesidades que a lo largo de su trayecto se han gestionado. En ese tenor, en el capítulo primero se aborda sobre las *Disposiciones Generales*, las cuales contienen a su vez 6 fracciones donde se establecen las normas y principios básicos que debe de llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y que debe ser atendida por la administración pública federal. En dicho capítulo se sustentan las bases e integración del Sistema, destacándose también las que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos pueda realizar en coordinación de todas las actividades de planeación con su propio gabinete a la par de hacerlo con los

gobiernos de los estados, entre otros organismos. Asimismo, bajo el principio de la participación democrática se establecen las bases para la participación y consulta a la sociedad, destacándose la visión pluricultural, establecido en el Artículo 2 de la CPEUM, para que sean tomados en cuenta en la elaboración del plan a los pueblos y comunidades indígenas, así como de los particulares.

Ahora bien en los once artículos que lo constituyen, sin la intención de la exclusión de alguno de sus contenidos, por su trascendencia se destaca el artículo segundo, el cual establece la concepción de la planeación y los principios a los cuáles debe sujetarse el responsable de su elaboración con perspectiva de que el modelo de planeación funcione y arroje resultados, lo cual se ha venido cuestionando en el presente trabajo. En dicho marco del artículo segundo fracción IV, se resalta por sobre las demás en virtud de que constriñe al responsable del quehacer de la elaboración de la planeación para que lo haga con fines de la promoción, respeto, protección y la garantía del respeto a los derechos humanos; lo cual se ha venido enarbolando y en lo cual más adelante se abundará, en la perspectiva de la participación del poder judicial para efectos de su cumplimiento.

El capítulo segundo denominado *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, amplía la concepción de la planeación del desarrollo nacional, destacándose en sus ocho artículos, quiénes forman parte del sistema, su organización y funcionamiento, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, el alineamiento de la planeación nacional a lo local, el trabajo bajo indicadores que permitan el diagnóstico de necesidades (La Pobreza incluida), ya en este capítulo se vislumbra, además de la planeación, elementos como la programación y presupuestación, así como la vigilancia de los recursos públicos.

El capítulo tercero, en sus dos artículos, nombrado como *Participación Social en la Planeación* se analiza a los diversos sectores de la sociedad a los cuáles se presupone deben de ser consultados para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, haciéndose mención especial para que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas se maneje con ciertas particularidades.

El capítulo cuarto, *Plan y Programas*, visualiza la obligación del Titular del Poder Ejecutivo, para que, además de la elaboración del Plan Nacional de

Desarrollo “en tiempo y forma,” lo someta a la aprobación de la Cámara de Diputados Federal, la cual, como ya se ha mencionado, tiene la atribución de que, si no cumple con lo mandatado en la Constitución y en la presente ley, previo estudio y análisis, de no estar elaborado conforme a lo especificado por la normativa en mención, debiese regresarlo con observaciones, lo cual en la praxis dista mucho de ocurrir. Dicho capítulo con quince artículos, precisa el cómo deben de trazarse los objetivos, estrategias y las prioridades de la nación de manera integral, de manera equitativa, incluyente, sustentable y sostenible. Mención especial merece el artículo 26 bis, el cual contiene los elementos mínimos a observarse en la elaboración del plan, entre los que se destacan; el diagnóstico, objetivos específicos, estrategias, líneas de acción e indicadores, que, de ser observados, considero que la problemática nacional y la realidad imperante estarían debidamente atendidas, entre ellas la pobreza.

En el caso del capítulo quinto con sus cuatro artículos, denominado *Coordinación*, establece la posibilidad de que exista un entendimiento técnico para convenir entre las entidades federativas y los municipios, a efecto de lograr, de manera conjunta, acorde a las necesidades reales de sus regiones y problemática, a lograr los objetivos de la planeación nacional. Como se observa, más allá de ideologías e intereses personales o de grupo, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, obliga a su elaboración conjunta, entendiéndose en un alineamiento de necesidades y problemas, de suma y uso de recursos humanos y materiales, a efecto de que la coordinación de la planeación, en efecto; genere desarrollo.

Al respecto, alude a la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, en el ámbito de sus atribuciones, proponga los procedimientos y elaboración de los convenios para la materialización de las acciones. En este sentido, podemos observar elementos que fortalecen la garantía del Estado para la consecución de objetivos, a la vez que visualiza instrumentos jurídicos que, de no ser cumplidos, estos podrían hacerse valer mediante la incursión del poder judicial tal como se intenta lograr en el presente estudio. Al caso, el artículo 36 de la ley en cuestión, deja trazado el terreno o andamiaje para que se pueda materializar la planeación del desarrollo por medio de los convenios, mismos que son publicados

en el Diario Oficial de la Federación y que por su naturaleza, en su momento pueden considerarse como prueba pública al momento de la litis en pro de su cumplimiento.

El capítulo Sexto de la *Concertación e Inducción* en sus cinco artículos, visualiza la obligación de elaboración de instrumentos jurídicos como los convenios entre las diversas autoridades y grupos, en particular el de los pueblos y comunidades indígenas, para que, en el marco de las acciones establecidas en el instrumento jurídico denominado “Plan”, los cuáles se signasen y elaborasen, serán de estricto cumplimiento, de orden y de derecho público y, en su caso, factibles de ser reclamados en sede judicial. Al respecto, el gran problema que se observa es que, estos convenios, son potestativos y no son obligatorios, lo cual pone en riesgo su efectividad y su exigibilidad ante las autoridades competentes, principalmente ante el órgano jurisdiccional, y, como lo dicta el 39 de dicho capítulo, de competencia de los tribunales federales.

Cabe mencionar que por su trascendencia el artículo 40 de la multicitada norma, el cual complementa la triada con la planeación, al orientar al presupuesto de ingresos y egresos, con su alineamiento a los objetivos de del plan y sus programas, lo cual nos lleva a exigir, de entrada, que dicha planeación se realice en el orden mandado por la Constitución y la normativa secundaria, lo cual de cumplirse, ya por su alineamiento y acatamiento de los poderes ejecutivo y legislativo, respectivamente, no se haría necesaria la participación del tercer poder, el legislativo, sin embargo, dadas las experiencias en estudio en la elaboración de la planeación del desarrollo, no se observa en tal sentido, lo cual da lugar a la propuesta de intervención del poder judicial, tal como se ha venido contemplando.

Finalmente, el capítulo séptimo de las *Responsabilidades* establece dos tipos de responsabilidades en el caso del incumplimiento a lo establecido en la norma en comento, en primera instancia, la responsabilidad administrativa por desacato a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de orden penal y político. Como se visualiza, se establecen tres vías para sancionar a los servidores públicos que “contravengan” lo que la Ley de Planeación establece, lo cual, en el caso que nos ocupa, los titulares del poder ejecutivo en los gobiernos que se analizan, Peña Nieto y López Obrador, dado su desacato en su cumplimiento, basado en la elaboración

del instrumento jurídico como lo es el Plan Nacional de Desarrollo en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de someterse al marco normativo mencionado, deberían de responder a sus irresponsabilidades administrativas con inclusión a la penal y política, lo cual no ha ocurrido, pese a la flagrancia de los hechos y sus consecuencias en el desarrollo del país.

Ante lo anteriormente señalado, se pudiese pensar que la propia norma ya traza el camino a la legalidad y a sujetar a los actores a posible responsabilidad en el caso de incumplimiento, no obstante, en contexto político, se observa la reprobable conducta del poder legislativo, quien no actúa en consecuencia para transitar al juicio político de los titulares del poder ejecutivo ante su presunta irresponsabilidad que, al incumplir con lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido y su norma secundaria, debiese ser suficiente para “enderezar” el sistema, sin embargo, en el contexto histórico, a la fecha no ha sucedido, sobre todo, por la inexistencia de los contrapesos, y el presidencialismo a la luz de lo que Jorge Carpizo alude que permanece, dando más peso al poder político que al jurídico.

1.4. Agentes participantes en el Sistema Nacional de Planeación Democrática en México

La tarea de estructurar el Sistema Nacional de Planeación Democrática implica diversos desafíos, y la participación de una diversidad de actores e instituciones, incluyendo a la sociedad a través de los diversos sectores. Los representantes socio-políticos como los son los miembros de la Cámara de Diputados Federal, como parte fundamental en su colaboración (Revisión del Plan Nacional de Desarrollo, revisión del presupuesto de ingresos y egresos, así como su injerencia en la fiscalización de los recursos públicos) lo hace un poder que merece un análisis especial.

En un momento, por su deber de contemplar, dada su naturaleza jurídica y su representación política, a la participación ciudadana particularmente, sobre todo cuando tienen en sus manos los instrumentos y facultades correctivas que podrían

dar un rumbo claro y sustentable en el uso de los recursos, en el equilibrio del desarrollo y crecimiento económico, y, sobre todo, orientando los destinos de la nación, visualizados en los Planes nacionales de desarrollo para mejorar sustancialmente a temas y grupos de la sociedad más delicados y vulnerables, como es el caso de la pobreza, así la ciudadanía es un elemento importante para el desarrollo de estos planes:

Para que una ciudad o un país moderno proporcionen los mejores servicios y oportunidades a la población, debe contar con gobiernos abiertos y receptivos, dispuestos a escuchar lo que los ciudadanos y ciudadanas les quieren transmitir para contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos (José, 2011).

Lo anterior, basado en el marco de la estadística nacional en materia de pobreza, entre otras, nos arroja décadas de estancamiento de los índices de pobreza y pobreza extrema, dando resultados no siempre equilibrados o parejos de quienes participan, y sí por el contrario, se diferencian y visualizan intereses de grupos minoritarios, clase privilegiada; fácticos, empresarios, Iglesia, entre otros; quiénes, entre más ostentan poder, más intentan minimizar la participación de algunos sectores de la sociedad siendo el gran reto su reversión:

Imagine a deliberative democratic politics that recognizes and respects plurality and difference while being no less committed to learning and acting together, a politics that helps us to clarify critically the truth of our possibilities for human betterment, helping us to listen, learn and act – even as we know full well that some people along the way will be lying through their teeth (Forester, 1999, p. 215)

Ante los escenarios previamente mencionados y a efecto de revertir lo que ha venido aconteciendo entre la formal versus la realidad en el país en el espectro de los índices de pobreza y en aras de darle mayor sustento a la posibilidad de la exigencia a cambios sustantivos por medio del orden judicial, la visión y peso de garantizar los derechos humanos como se aborda, en donde la persona, como parte de sociedad y sus sectores, deben ser considerados el eje sustantivo de su teoría,

lo cual se considera importante comprender a la participación ciudadana a la luz del mandato constitucional en su artículo 1º, relativo a que, en nuestro país todas las personas gozarán de los derechos humanos y obligación de “todas las autoridades en el ámbito de sus competencias a promover, respetar, proteger y garantizar los mismos.” (Congreso, 1917/2025, art. 1).

De esa manera se comprende entonces que la participación ciudadana es un derecho que se visualiza y debe materializarse en el marco de la planeación, no una prerrogativa del Estado mismo, en consecuencia, la sociedad lleva consigo la posibilidad permanente de ser tomada en cuenta e incidir en todo aquello que le pueda beneficiar o perjudicar en el ámbito de su vida y desarrollo, mientras que la autoridad; tiene la obligación ineludible de garantizarle sus derechos y tomarle en cuenta, ya para el ejercicio mismo de la aportación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática o como destinataria del mismo. Al caso, los sectores más pobres y vulnerables, deben de estar permanentemente visibilizados en los planes, programas obras y acciones que la planeación, programación y presupuestación se elaboran y revisan en las diversas instancias.

Además, debe de contemplarse el contenido del artículo 2º de nuestra Constitución Mexicana:

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (Congreso, 1917/2023, art. 2).

En el sentido de que se debe de reconocer en el territorio nacional una composición pluricultural, en donde se resalta a manera de ejemplo, el caso de la participación en la planeación del desarrollo a la población indígena, en donde el constituyente hace énfasis y distinción a los pueblos originarios con sus características propias, lo cual abona y da vida al Sistema Nacional de Planeación Democrática que se analiza y que, dadas sus características, bien podría ser un tema más amplio a revisar ya que se ven implicados elementos como la libre autodeterminación y su

autonomía, lo cual visualiza a la planeación del desarrollo bajo una cosmovisión diferente a la que en términos generales se ha venido planteando y que en sede internacional también se contempla. Lo anterior, da pauta a una mayor exigencia al Estado mexicano para que, en un futuro inmediato y en el contexto de la planeación para el desarrollo, sean tomados en cuenta usos y costumbres, lo cual puede verse ya como avance en la exigencia de derechos, en el caso Cheran bajo una visión del territorio nacional y en sus regiones (Ramírez y Ramírez, 2013).

Es importante emular la visión del expresidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado, impulsor del Sistema Nacional de Planeación Democrática el cual manifiesta, de una u otra manera lo que hasta el momento se ha revisado al tenor de lo que en su momento expresó:

En el sistema de planeación democrática debe verse una de las vertientes fundamentales de la democracia participativa. De esta manera, la democracia mexicana no se agota en la soberana facultad del pueblo de autodeterminarse políticamente dándose la forma de gobierno que más le convenga y decida, y ni siquiera en la participación popular periódica para integrar los órganos de su gobierno en sus distintos niveles. Para el ejercicio completo de la democracia es indispensable que la sociedad, a través de sus sectores y grupos, tenga una participación permanente en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas del gobierno constituido (De la Madrid, 2009, p. 8).

Lo anterior, puede observarse principalmente en el artículo 26 apartado A, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se refleja claramente el esquema de participación al mandar que los fines del proyecto nacional, mismos que se encuentran plasmados en el texto constitucional y que se han venido comentando, deberá recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad, mediante los mecanismos de participación establecidos en la ley. Lo cual confirma que, el propio Sistema Nacional de Planeación Democrática, tiene inmersas sus formas de participación, en este caso, de la sociedad como el deber de atender los mencionados anhelos y luchas que hoy pareciera no comprender, visto a la luz de los resultados socioeconómicos que prevalecen y en específico en

las cifras de pobreza que se han venido generando.

Ante la trascendencia del plan nacional y su esencia misma para plasmar las necesidades de la población, el párrafo precitado nos dirige a la ley en la materia, es decir, a la Ley de Planeación. El artículo 1º alude de diversas bases para lograr la inclusión y participación en el plan, pero que en este caso solamente se menciona por su correlación directa al tema que se aborda, el párrafo V que a la letra dice:

Las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley (Congreso, 1983/2023, art.1-v).

Dicho texto lleva implícita la obligación de establecer las bases en las cuáles se deba consultar a la sociedad, misma que deberá tener la oportunidad de manifestarse, no solamente sobre un contenido pre elaborado por el Ejecutivo Federal o en el ámbito de las competencias y obligaciones de las autoridades locales, sino que se infiere que puede proponer, en su caso contravenir el propio documento, previo a la aprobación del Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados Federal a efecto de que pudiese concebirse como una real y efectiva participación de la sociedad, más allá de como hasta ahora no se ha considerado:

Los programas serán revisados por el Ejecutivo Federal en los términos que determinen las disposiciones reglamentarias, considerando la participación social, incluyendo la de los pueblos y comunidades indígenas, las cuales establecerán el procedimiento para, en su caso, realizar las adecuaciones correspondientes a éstos (Congreso, 1983/2023, art. 31).

Lo antes mencionado, se confirma con base en el contenido del artículo 20 de la precitada norma que alude, como ya se mencionó, en el capítulo tercero a la participación social y democrática en la planeación, con el propósito dice: “que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del

Plan y los programas a que se refiere esta Ley” (Congreso, 1983/2023, art.20). Sumado a ello y en un listado de grupos de la sociedad se concibe a estos como órganos de consulta permanentes para expresar, acorde a su propia experiencia, en donde se presupone podrían inferir en la propuesta de las autoridades, ya para enriquecerla, ratificarla o modificarla si fuere el caso.

Pese a lo establecido en la constitución y las normas convencionales, parte del presente trabajo de investigación tiende a encontrar las deficiencias y problemática a la que se enfrenta la realidad del Sistema Nacional de Planeación Democrática México, sobre la base del análisis de los últimos dos sexenios en razón de que es el tiempo que la propia ley alude para la medición de los resultados esperados en la ruta trazada, quiere decir que por lo menos dos administraciones, incluida la actual, deben de ser sometidas a escrutinio.

A la participación ciudadana, en sus diferentes expresiones a la cual hemos venido mencionando, se debe de mencionar que los diputados y senadores también son convocados a los foros de consulta aludidos:

Participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión. Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades (Congreso, 1983/2023, art.20).

Lo cual implica que tiene un doble sentido, el participar como representantes, pero también el poder escuchar las demandas o diversidad de expresiones de los grupos de la sociedad que acude, debiendo servir para un análisis objetivo y veraz sobre la ruta o destino que el país debiese recorrer para alcanzar su estabilidad y desarrollo, en su caso, sancionar en el ámbito de sus facultades si va en sentido contrario, escenario, que hace más exigible la posibilidad de demandarles en sede judicial su ineficacia y sus resultados en el marco de los índices de pobreza que siguen persistiendo en el país en contrasentido al deber ser de los instrumentos jurídicos y la propia historia en el país.

Dicho lo anterior, el Sistema Nacional de Planeación Democrática para la generación de desarrollo, debe concebirse en beneficio de la sociedad misma a la

luz y conexión con los derechos humanos, el cumplimiento en el futuro inmediato debiese ser ineludible, sobre todo ante sus resultados deficientes en diversos rubros históricamente perseguidos, como lo es el combate a la pobreza, en el caso que nos ocupa como indicador base.

La escuela de la previsión humana y social, desarrollada por Medina Vázquez (2002), ofrece importantes aportes para la comprensión de la planeación del desarrollo. Según esta perspectiva, un plan de desarrollo implica una visión de futuro construida mediante la acción y creación con participación social. Esta visión, aunque utópica, trabaja hacia el mejoramiento de las condiciones de vida, priorizando valores fundamentales como la paz, la justicia y la igualdad, incluso por encima de la autoridad establecida. Como señala el autor, “los 'ingredientes' necesarios para lograr la armonía que suelen citarse son la paz perpetua, la entera satisfacción de las necesidades humanas, un trabajo satisfactorio o un ocio profundo, o una saludable mezcla de ambos; una extrema igualdad, o una desigualdad basada en causas racionales y justas” (Medina, 2002, p. 230).

Como se ha venido trabajando, al intentar conectar las acciones del pasado con la realidad que se presenta para fortalecer mejores decisiones en el futuro en el contexto del Sistema Nacional de Planeación Democrática en la ruta de una mejoría con su fórmula (pasado + presente + futuro) por lo que la búsqueda del ser humano, sus luchas y anhelos se concentran en mejorar por sí, o por medio de la autoridad constituida mejores condiciones de vida tal y como lo ha señalado Gastón Berger (1957) a través del concepto de prospectiva.

Al analizar sus estudios, se encuentra gran similitud sobre el para qué de la planeación del desarrollo y todo el sistema mismo, el conocer el pasado, implica no repetir los errores, el estar en el presente saber lo que sucede y tener una prospectiva del futuro su orientación para mejorar sustancialmente para y con la sociedad. En ese sentido Michel Godet (Godet y Durance, 2007) ha trabajado sobre el concepto de prospectiva como una anticipación para la acción.

En el trabajo que se viene plasmando, se pretende colocar al hombre y su contexto como centro del todo, no hay nada que se haga o deje de hacer sin que se perjudique o beneficie, ante ello y en la visión constitucional y de los derechos

humanos y sus garantías, la autoridad debiese, conjuntamente con la participación de la sociedad organizada, planear el futuro con la previsión humana y social que Vásquez analiza en su texto y en el cual da lugar a la cita que viene a colación de Gastón Berger: “mirar lejos, mirar ampliamente, analizar profundamente, aceptar los riesgos, y sobre todo pensar en el hombre” (1957, p. 23) Si no es así, si el estado de cosas implica el uso del poder y de sus instrumentos para un solo grupo, luego entonces no habrá desarrollo. Eleonora Berbieri expresa en este sentido que; “construir el futuro es un proceso histórico y participativo, participativo en todos los niveles: familia. Ciudad, organización, país. De lo contrario, se trataría de un futuro que significaría la manipulación de los futuros de los otros” (1994, p. 24)

Se cierra el presente análisis sobre la participación de la sociedad en cuanto un eje fundamental en la visión democrática y el futuro que se plasma en sede constitucional sintetizando ello a la luz de lo Chapoy Bonifaz resalta:

El Sistema Nacional de Planeación es el conjunto articulado de relaciones funcionales, creado entre las dependencias y entidades del sector público federal y, entre ellas las organizaciones de los diversos grupos sociales y las autoridades locales, con el fin de actuar de común acuerdo. Dicho régimen comprende mecanismos permanentes de participación a través de los cuáles los grupos organizados de la sociedad y la población en general toman parte activa en la planeación nacional del desarrollo al hacer propuestas, plantear demandas y formalizar acuerdos (Chapoy, 2003, p. 26)

1.4.1. La Cámara de Diputados Federal y su participación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática

Si bien es cierto que la Planeación para el Desarrollo Nacional es una atribución y obligación principal del Titular del Poder Ejecutivo Federal, la cámara de diputados federal, juega un papel importante, no en estricto sentido para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, sino, dentro del contexto el Sistema Nacional de Planeación Democrática y en virtud de sus facultades establecidas en los artículos 73, 74 y 75 constitucionales, en cuanto órgano legislativo, revisor y aprobador del

gasto de los recursos públicos y como representante de la sociedad en su gran pluralidad coexistente al seno de los grupos parlamentarios.

En el escenario y modelo de planeación que el texto constitucional arroja, se estaría contemplando además de la participación de la sociedad en el proceso deliberativo y propositivo de las necesidades y rumbo de la nación, en el parlamento debiesen estarse discutiendo, analizando y proponiendo el mejorar las condiciones de la sociedad e ir eliminando paso a paso la pobreza, en marco del propio Plan Nacional de Desarrollo, en contrasentido y bajo una visión presidencialista (no presidencial), de manera sistemática, dicha institución aprueba el plan sin un análisis de fondo, acorde a la realidad nacional en sus regiones y localidades y al diagnóstico y estadística propia de cada rubro, la pobreza en nuestro caso, por el contrario, permean intereses de carácter partidista y “cuotas” de poder que pervierten aún más el proceso deliberativo que se requiere ante la propuesta del Titular del Poder Ejecutivo, la cual, buena o mala, sin un sentido claro y objetivo, ha sido sistemáticamente aprobada. Lo cual puede observarse dicho comportamiento en la aprobación de los últimos dos planes.

Ante ello, pareciere que entonces la sociedad no tiene esperanza de verse inmerso en el desarrollo y mejora de sus propias necesidades, como salir de la pobreza, por el contrario, estas se acrecientan conjuntamente con la problemática nacional al no encontrar esos pesos y contrapesos tal como lo menciona Ma. Amparo Casar: “Como en cualquier otro sistema, el Poder Ejecutivo en México encuentra pesos y contrapesos —límites a su poder y a sus poderes— de cuando menos tres fuentes: la institucional, la política y la social.” (2009, p. 403). En el marco de la social desde su perspectiva histórica, se han realizado grandes esfuerzos, ya por medio de la lucha armada con la Revolución Mexicana o por medio de la institucionalización del movimiento en el marco de los instrumentos jurídicos: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Nacional de Planeación.

En el terreno político poco o nada se ha visualizado en sentido positivo, como es el caso de los intentos de debate al seno del parlamento, tradicionalmente, la imagen que se permea es la de una lucha por recursos económicos sin sentido, sin

orientación u alineamiento a una visión de desarrollo integral y de coordinación con las entidades y sus municipios, acercándose más bien a una especie de “mercado” en donde quien tiene mejores contactos o peso partidista, es quien obtiene mayores recursos, sobre todo siendo miembro del partido en el poder.

En el marco normativo e institucional en el artículo 74 de la carta magna, se establece como facultad exclusiva de la cámara de diputados en su fracción II la injerencia en sus proporciones para coordinar y evaluar los trabajos que desempeña la Auditoría Superior de la Federación, órgano autónomo en su gestión técnica, lo cual, bien podría ejercer su peso al verificar las auditorías practicadas a las actividades del propio poder ejecutivo, en el presente caso, en el contexto de la planeación del desarrollo, programación, presupuestación y finalmente para la ejecución del presupuesto, cuya finalidad, se considera; debiese cuidar el alineamiento de las obras y acciones de su actuar en correlación con el mandatario federal al mandato del texto legal y la realidad imperante en el país.

Es en la fracción IV del cuerpo normativo, en la cual el constituyente vuelve a visualizar y dar poder y peso a la cámara de diputados al concederle la facultad de revisión y análisis de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, momento adicional que, de estar puesta la visión en un contexto democrático y en pro del desarrollo y crecimiento económico armónico y equilibrado, tal como le obliga el Sistema Nacional de Planeación Democrática, sin lugar a dudas que podría reorientar los recursos económicos (ingresos y egresos) en función de los intereses y problemas más complejos del país, como es el caso de la lucha contra la pobreza y la desigualdad en las regiones.

Las fracciones del artículo precitado, en correlación con la fracción VI, obliga seguimiento que la cámara tiene al revisar la cuenta pública del ejercicio presupuestal verificando si hay cumplimiento a los objetivos de los programas, mismos que; al tenor de la presente investigación, siempre debiesen estar alineados al Sistema Nacional de Planeación Democrática y en particular al Plan Nacional de Desarrollo, tal como se ha venido manifestando, bajo la visión constitucional, no obstante, como se ha aseverado, se observa un comportamiento de alineamiento al partido e intereses del partido o grupo en el poder, que a las verdaderas

necesidades de la nación, como es el caso de los sectores que viven en la pobreza en el país.

Fundamental es la transcripción literal de la fracción VII del mencionado artículo 774 de la CPEUM, cuando otorga la facultad al órgano federal para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo en los términos de ley. Lo cual confirma la obligación de que debe de cuidar todos y cada uno de los pasos a seguir en un Sistema Nacional de Planeación Democrática en los que, a la propia cámara se le otorga en diversos momentos la posibilidad de mejorar el estado de las cosas, lo cual, en la realidad sigue sin llevar a cabo, haciéndose corresponsable de los resultados y deficiencias actuales y constituyéndose como parte del problema a resolver:

Consecuentemente, el presupuesto de egresos de la Federación es el brazo ejecutor del principio constitucional de la rectoría económica, realizando una tarea redistributiva de la riqueza nacional en tanto asigna recursos de la sociedad a personas, actividades y regiones, que la mano invisible del mercado es incapaz de llevar a cabo, pero que la política económica y social considera necesario (Biebrich y Spíndola, 2009, p. 722)

Por lo antes mencionado y sobre el sentir que en esencia conlleva la planeación del desarrollo, el Congreso de la Unión por conducto de la cámara de diputados federal, al revisar y aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, debiese cuidar y acatar las bases y principios constitucionales y los grandes compromisos históricos que siguen en el escenario para llegar a su cumplimiento, defenderles y reorientarlos en el marco de su actuación cuando tiene el deber de ser del órgano que, frente a la propuesta del ejecutivo federal según el artículo 21 párrafo tercero (CPEUM) tiene la facultad normativa para intervenir de manera directa e indirecta en el quehacer del mandatario federal según consta de la siguiente manera:

La aprobación del Plan por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión consistirá en verificar que dicho instrumento incluye los fines del proyecto

nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el Plan Nacional de Desarrollo no los incluya, la Cámara de Diputados devolverá el mismo al Presidente de la República, a efecto de que dicho instrumento sea adecuado y remitido nuevamente a aquella para su aprobación en un plazo máximo de treinta días naturales. (Congreso, 1917/2025, art. 75)

Se destaca para propósitos de seguimiento al planteamiento del trabajo de investigación la facultad de verificación si en el documento se incluyen los fines del proyecto nacional, no del presidente de manera libre o de algún interés personal o de grupo, sino los que estén acorde a la CPEUM los cuáles, de no contenerse, debiese ser devuelto el instrumento *Proyecto de ingresos y egresos* para que se incluyan y se pueda construir en el sentido que se ha venido trabajando en el presente ejercicio académico, (bajo los principios constitucionales y de cara a la realidad que vive el país) lo cual al caso no ocurre, por lo que se busca un nuevo mecanismo y teoría que vincule y obligue a las autoridades a su cumplimiento, como lo son los derechos humanos y el neoconstitucionalismo que, dan entrada a un tercer poder, el legislativo para el cumplimiento institucional y político ya mencionados.

1.5. El Presupuesto como elemento sustantivo en la efectividad del Sistema Nacional de Planeación Democrática

Otra de las grandes responsabilidades de la participación de la cámara de diputados federal que inciden en la perspectiva de regulación del actuar del Poder Ejecutivo, es el “revisar” el presupuesto de ingresos y egresos que se pone a su disposición al cierre del ejercicio fiscal o anual. Lo anterior, sin soslayar su obligación de formar parte en la consulta ciudadana en la planeación nacional del desarrollo en México, lo cual implicaría afirmar que, sin pretexto alguno, tiene en sus manos los elementos técnico y contable, además de lo jurídico, el conocimiento sobre la realidad nacional que la consulta le puede dejar.

Consecuente a lo anterior, el ejercicio de analizar (se presupone que en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática en el marco del instrumento

denominado Plan Nacional de Desarrollo) con visión de estado (Proyectar las aspiraciones de los ciudadanos en materia de progreso social, desarrollo económico y mejoramiento sustantivo) la propuesta presupuestal que le manda el ejecutivo federal, tarea que, en el término normativo, debiese de revisar y aprobar en función de lo que realmente puede contribuir al multimencionado desarrollo emulado en sede constitucional, en el caso que nos ocupa, previo análisis sobre el impacto para bajar los índices de pobreza en el país y sus regiones.

Lo anterior obliga a hacer una inmersión en lo que significa el presupuesto mismo y por qué debe considerarse como un elemento que no se debe soslayar en la visión integral del Sistema Nacional de Planeación Democrática y su impacto en el desarrollo nacional, sobre todo, ante la problemática que invariablemente se observa en la cámara baja y que no permite cumplir los propósitos mismos del desarrollo y crecimiento económico, ello en referencia a las pugnas y visiones partidistas y de grupo que siguen prevaleciendo para el análisis del presupuesto de ingresos y egresos de la Federación, respectivamente.

Según Jorge Burbano (2011), el presupuesto es la estimación programada, de manera sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un periodo determinado. También dice que el presupuesto es una expresión cuantitativa formal de los objetivos que se propone alcanzar la administración de la empresa en un periodo, con la adopción de las estrategias necesarias para lograrlos.

El distanciamiento entre la planeación y la presupuestación se hizo evidente durante la discusión de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2022, realizada en 2021. La Cámara de Diputados aprobó el dictamen en lo general con 265 votos a favor, 214 en contra y cero abstenciones (Cámara de Diputados, 2021). Durante este proceso legislativo, las fracciones parlamentarias, gobiernos estatales y grupos de la sociedad civil concentraron sus esfuerzos únicamente en asegurar sus prioridades presupuestales inmediatas, sin fundamentar sus propuestas en los mandatos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, los indicadores de pobreza u otras métricas relevantes, tanto nacionales como internacionales, que deberían orientar la planeación del desarrollo. Esta situación se vio exacerbada por

discursos superficiales de los participantes y una visión política desconectada de la realidad nacional.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2023), el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) constituye el marco normativo que regula la ejecución, control y evaluación del gasto público federal, además de establecer los lineamientos para la contabilidad y presentación de la información financiera correspondiente.

Para dar integralidad a la participación de la cámara de diputados federal y sus diversas posibilidades y formas de incidir en la vida económica, política, social y cultural de la nación, el presupuesto tanto de ingresos como egresos mencionados, además de su deber de contemplar la realidad nacional respecto a sus problemas y necesidades, fundamentalmente en la pobreza, debe de tener muy en cuenta para el diseño de sus políticas públicas los mecanismos que permitan captar los recursos necesarios para sustentar y mejorar el entorno. En dicho contexto se puede mencionar que el presupuesto de ingresos en el marco de la ley, se puede definir como:

La ley de Ingresos es un ordenamiento jurídico propuesto por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Poder Legislativo que contiene los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos financieros que permitan cubrir los gastos de la federación durante un ejercicio fiscal. (PROFECO, 2018)

En dicho recorrido normativo y, bajo los mecanismos de participación que se han revisado, de ejercerse realmente el poder y peso de la cámara de diputados federal, frente a cualquier intento de interés particular, partidista o personal del ejecutivo federal, podría poner mayor orden, sustento y bases sólidas para lograr un desarrollo y crecimiento económico en función de satisfacer las necesidades de la sociedad y sus sectores y sacar de la pobreza a los más de 60 millones de personas que viven entre la pobreza y la pobreza extrema.

En la función de ejecución del presupuesto, es importante contemplar el gasto público y la distribución de los recursos de manera equilibrada y real para lograr impactar en el desarrollo y crecimiento del país y sus regiones, como se ha venido insistiendo, siempre bajo las bases constitucionales y claridad en la tipología

de la planeación con respeto a los derechos humanos para dar equilibrio y evitar desigualdades. Para ello, es importante establecer qué se entiende por presupuesto de egresos en el ámbito de nuestra norma:

El PEF establece las disposiciones para el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal, así como la contabilidad y la presentación de la información financiera correspondiente. (Coneval, 2023)

Datos como el de *México cómo vamos*, establece un análisis de 5 problemas que se han dado en la elaboración del presupuesto para el 2021 en México, de los cuáles se destaca lo expuesto en el cuarto y quinto puntos que a la letra aluden:

El cuarto problema es que no se están destinando recursos a los rubros que más lo necesitan durante la recuperación económica. México aún no regresa a niveles de prepandemia a diferencia de Estados Unidos; cosa que en nuestro país ocurrirá en 2023. A partir de un análisis sobre las cuatro crisis que más aquejan a la población —la económica, la social, la de salud y la de cuidados— sabemos qué tipo de medidas debieran tomarse para ir atendiendo las necesidades de la gente [...] A pesar del incremento de 14.3% en infraestructura total respecto a lo aprobado en 2021, el quinto problema es el poco margen que realmente quedará para invertir en proyectos de gran rentabilidad social, como son las escuelas y la calidad educativa, los hospitales y su capacidad de respuesta y, en general, en todas las inversiones sociales y de infraestructura crítica que podrían ser fuente de empleo y bienestar en el largo plazo (Ramírez Aguilar, 2021)

Ante dicho escenario, se puede inferir que el Sistema Nacional de Planeación Democrática para su verdadero impacto en el desarrollo no se puede ni debe de ver o analizar aisladamente a otros factores sustantivos para su efectividad y vinculación, el presupuesto es uno de ellos y debe de ser revisado por los diversos actores sobre la base de la visión democrática que debiese caracterizarle, tanto por el poder ejecutivo como el legislativo sin dejar a un lado a la sociedad en la expresión y diversidad de sus sectores y necesidades, de seguir en la ruta actual podríamos estar frente a un plan nacional “bien” elaborado conforme al mandato constitucional y legal, pero en la realidad presupuestal y para efectos de su

ejecución, fuera de toda posibilidad de eficacia en sus metas.

Capítulo aparte merece el poder hacer énfasis en que la vigilancia de los recursos y la efectividad en su implementación son una tarea implícita que el órgano de control, como lo es la Auditoría Superior de la Federación, institución que, bajos sus características propias, debiese revisar y actuar en función de todo el entramado del sistema nacional de planeación democrática multimencionada y sus objetivos.

De no recuperar la estrategia y prospección que se han mencionado en el esquema del cómo y para qué planear el desarrollo, el escenario puede seguirse complicando de manera tal que, sus mejoras serán posiblemente más costosas y difíciles de revertir.

Capítulo 2

Marco jurídico del Sistema Nacional de Planeación Democrática

SUMARIO: 2.1. *La Naturaleza Jurídica del Sistema Nacional de Planeación Democrática para el Desarrollo Nacional y su base ética.* 2.2 *Análisis del artículo 25 constitucional.* 2.3. *Análisis del Artículo 26 constitucional.* 2.4. *El marco Jurídico Internacional en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.* 2.5. *Las Naciones Unidas y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.* 2.6. *La Convención Americana sobre Derechos Humanos.* 2.7. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos.* 2.8. *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*

A medida que se ha analizado la evolución histórico-social del Sistema Nacional de Planeación Democrática en el contexto del desarrollo de nuestro país, se ha observado que, en el ámbito formal, se han logrado avances significativos. Sin embargo, como señala White (citado por Ramírez y Ramírez, 2013), al construir su perspectiva sobre la naturaleza jurídica de la planeación, afirma que:

La falta de sanciones y la flexibilidad de los planes no son suficientes para negarles entidad jurídica: si fuera así, habría que negar tal carácter a la mayor parte del derecho constitucional y del derecho internacional. Por otra parte, parece difícil no admitir que el Estado esté ligado jurídicamente al plan que ha elaborado a través de determinados procedimientos, y luego aprobado y promulgado formalmente (2018:24)

Ello da cuenta que, en el quehacer gubernamental frente al deber ser entre el Sistema Nacional de Planeación Democrática, su base normativa y la realidad con relación a las cifras de pobreza, principalmente, no se ha venido cumpliendo en beneficio de mejorar las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de la mayoría de los miembros de la sociedad mexicana.

Al parecer, se trata de una negativa sistemática y violación flagrante a la

norma constitucional e internacional de los gobernantes, visto desde la desarticulación de los planes y programas y la programación y presupuestación gestada desde los poderes ejecutivo y legislativo, esencialmente, sin que ello obligue hasta el momento a su articulación para la mejora sistemática del desarrollo y crecimiento económico y la alineación de las acciones del poder público y de los particulares. En el mejor de los casos, cuando se tratan de articular se realiza sobre la base del poder de mando administrativo con relación a sus subordinados (visión político-partidista) bajo la débil normativa que se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su caso, local.

Teniendo en cuenta lo anterior, se identifica un problema de efectividad en el ámbito de la gestión gubernamental y de los diversos sectores (público y privado), en particular el sector público, que, desde el ámbito constitucional, no solo mantiene la rectoría de la economía, sino también las facultades para establecer el marco jurídico que permite la coordinación de acciones entre dependencias y niveles de gobierno, así como la concertación de actividades con grupos privados y organizaciones sociales. Esto se materializa a través de decretos, reglamentos y acuerdos que emanan del Poder Ejecutivo Federal y Estatal, extendiéndose hasta el ámbito municipal. No obstante, como coinciden Ramírez y Ramírez, lo que no ocurre, pero debería ser una realidad, es: “Su articulación efectiva con las facultades y funciones públicas que se les encomienden en el concierto general de división de competencias y poderes, y en el marco de garantías que tutela el Estado” (2013).

Dicho esto, a manera de resumen y en aras de encontrar posibles soluciones para la efectividad del Sistema Nacional de Planeación Democrática en México y sobre la ruta del desarrollo nacional bajo el sustento de los derechos humanos, la cual genere como resultados, acorde a su naturaleza y deber ser, para dar rumbo y mejorar las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de los miembros de la sociedad, mejorar y proteger al medio ambiente (sustentabilidad), es que los derechos humanos se convierten, a la luz del derecho internacional en sede convencional visualizados en el artículo 1º de nuestra Carta Magna, como un instrumento, ético, jurídico y de compromiso de autorregulación para que nuestros gobernantes, en el marco de sus facultades y atribuciones, cumplan y efectivicen

los principios y el deber ser de su quehacer público.

Más allá del constructo jurídico y sobre la base del deber ser y naturaleza del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el contexto de la Planeación Nacional del Desarrollo, como se ha venido visualizando, en el cual se establecen los ejes de política pública, su determinación de los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno, bajo el mandato de su alineación con los programas, obras y acciones y su articulación eficaz y efectiva con los diversos niveles de gobierno y los sectores de la sociedad en su vertiente de planeación democrática, se considera indispensable el no perder de vista la necesidad de dotar de contenido ético a la toma de decisiones de los diversos actores del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la programación y presupuestación, así como en la instrumentación, control y evaluación en lo que ello implica.

En ese tenor y en la medida que el gobernante realmente actúe, sí en el marco de la normativa y mandato constitucional, pero con la sumatoria de alto contenido ético y visión de estado, en donde se proyecten las aspiraciones de los ciudadanos en materia de progreso social, desarrollo económico, inclusión, respeto a la dignidad en los derechos humanos y a su constructo histórico que se ha venido trabajando, es que se podrá visualizar un avance significativo de las condiciones de vida de la sociedad en sus principales elementos para mejorar el entorno nacional, como es la disminución de la pobreza, entre otros aspectos.

2.1. Análisis del artículo 25 constitucional

En el marco del trabajo que se desarrolla, el artículo 25 de nuestra carta magna, comentada por Eduardo Andrade Sánchez (2015) se interpreta y se circunscribe en el contexto de su contenido, en el título primero Capítulo I de los Derechos Humanos y Sus Garantías. Dicho artículo, se encuentra inmerso en lo que se conoce como el capítulo o contenido económico de la constitución, dada su naturaleza y sus fines que persigue.

A decir de Andrade Sánchez

En el art. 25 se establecen los principios básicos de nuestro sistema económico. En primer lugar, se atribuye al Estado la rectoría del desarrollo nacional. La rectoría del Estado significa que este debe disponer de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se refieren al desarrollo nacional (2016, p. 74).

Sin embargo, la parte fundamental que destaca es que “su contenido atiende y se apeg a la corriente ideológica defensora del Estado Social de derecho, oponiéndose al liberalismo individual del Siglo XIX, poniendo en primer plano a la sociedad como cuerpo capaz de expresar su voluntad a través del Estado y plantear sus fines como superiores a los de cualquiera de sus partes.

Lo anterior, viene a sustentar el sentido del presente trabajo al establecer que, más allá de intereses personales, prevalece el interés colectivo en su más amplia protección frente a lo individual. Clave indiscutible para visibilizar a los derechos humanos y sus garantías para procurar su defensa en el ámbito judicial, como ya se ha aludido. En dicho tenor, el progreso debe buscar para mejorar la situación prevaleciente de los sectores más desprotegidos, como es el caso de todos aquellos que siguen viviendo en la pobreza y que, pese al devenir del tiempo y avances normativos, no se ven reflejados en su situación actual, no en proporción a la data de la lucha social armada ya descrita hasta nuestros días.

Se destaca también que la Rectoría del Estado debe de caminar en el sentido de que el desarrollo nacional sea integral y que el progreso y desarrollo que se persigue tenga alcances amplios en la población y sus regiones, la disminución de la pobreza como ejemplo en el presente caso. El fortalecimiento del régimen democrático en donde, además del desarrollo y crecimiento económico se debe visualizar e impulsar para que los beneficios se distribuyan de manera equitativa en la población.

Por otro lado, se ve implícita la lucha e impulso para que en el mejoramiento de dichas condiciones de vida de la sociedad, se respete la dignidad de las personas en su más amplia posibilidad de vida de sus miembros, al caso, los índices de la pobreza, pese a que se hace alarde de posible disminución, lo cual se ha venido analizando y se seguirá haciendo más adelante, dan cuenta de la perspectiva de

fracaso del Sistema de Planeación Democrática, ante los hechos y realidad de la pobreza actualmente.

Dicho texto, también enmarca un esquema de coordinación entre Federación, Estados y Municipios para establecer un equilibrio en las finanzas públicas y el sistema financiero que permitan generar las mejores condiciones de crecimiento económico, sin perder de vista el mejoramiento de las condiciones de vida de los miembros de la sociedad que fluctúan entre la pobreza y la pobreza extrema. Se alude sustancialmente al régimen democrático en el cual, además de promover la participación de todos los actores y sectores, no debe de perder de vista el mejoramiento social, tal como desde el origen comentado, en el marco de los movimientos sociales, se ha seguido impulsando.

Los elementos de análisis de la ley de Planeación que se ha mencionado y que, vienen a articular y contextualizar lo enunciado en el texto constitucional, como la participación de los sectores, el equilibrio del desarrollo económico, el sentido social para el avance de los grupos vulnerables sin dejar de soslayar el crecimiento económico y la generación de la riqueza.

Por tanto, es necesario comentar que, si bien es cierto la rectoría del estado en la economía, tiene elementos organizacionales, entre ellos, el de coordinación con estados y municipios, lo cual replica en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la realidad se observa un grave problema en dicho aspecto, en primera instancia, debido a la polarización política existente desde el origen del sistema de partidos y la pluralidad en el país, misma que no siempre fue observada, máxime cuando el Partido Revolucionario Institucional, se mantuvo hegemónico en el poder por más de 70 años en lo nacional y en lo local hasta 90 años.

Lo anterior, implicó una visión partidista en sede presidencial, denominándose presidencialismo sin que las entidades y municipios pudiesen tomar decisiones propias, mucho menos armonizar sus planes y proyectos con lo establecido en el marco nacional. Por otro lado, la disparidad en los tiempos de elección y ejercicio del poder, no hacen posible que las actividades a realizar sean factibles de ejecutarse; es decir, mientras el gobierno federal se elige y entra en

funciones por seis años a cierta fecha, en las entidades no hay empate en los procesos, repercutiendo en falta de coordinación institucional.

Por otro lado, y no menos trascendente lo es que, la planeación nacional del desarrollo, como se ha venido manifestando, no atiende a la realidad del país y sus regiones, se encamina más a la visión político-partidista, a lo personal o grupal, que a lo colectivo, a lo que realmente se necesita en las diversas regiones y localidades, no se observa al Estado tal cual debiese aparecer y trabajar, como estructura organizacional.

El esfuerzo por la coordinación institucional y el cumplimiento a los objetivos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, deben descansar en lo que se ha venido expresando, lo cual, al no llevarse a cabo, debe de surgir el mandato judicial para que se haga y se ajusten los mecanismos a la formalidad requerida, sobre todo, para que las clases sociales más desprotegidas, entre ellos los pobres, puedan tener mayores expectativas de mejoramiento social, económico y cultural como lo ha sido el anhelo del constituyente y la base de la lucha social y la búsqueda del respeto a la dignidad de las personas y de la colectividad, como se emula en la base de los derechos humanos, al cual pertenece el presente artículo constitucional. Se afianza a la visión original del Estado Social de Derecho plasmado por el constituyente de 1917, en donde la sociedad prevalece por encima de intereses individuales (liberalismo individual).

2.2. Análisis del Artículo 26 constitucional

Al igual que el artículo precedente, el contenido del texto constitucional forma parte del llamado capítulo económico de la constitución, si bien es cierto que el análisis del contenido de la constitución se viene realizando de manera particular por cada artículo, es necesario darles una lectura integral y contextualizarles en el marco del presente trabajo, en primera instancia, a efecto de conocer sus aportes y en segunda, el comprender su papel en el Sistema de Planeación Democrática que se estudia, sumado a su visualización formal para posteriormente buscar referirles y sustentar en dicho marco normativo la posibilidad de exigir su materialización y

cumplimiento en sede judicial.

Por lo anterior, el artículo citado, es de suma trascendencia debido a que es en donde se da nombre y contexto al Sistema Nacional de Planeación Democrática, ordenándose al estado la organización de la planeación con sentido democrático, es decir, con la participación plural, equilibrada de los diversos actores y sectores de la sociedad. Sujeta el destino de la Nación a objetivos con rumbo y sentido de desarrollo, no avala por motivo alguno decisiones personales o de grupo como se observa en la realidad y en sus efectos negativos en las márgenes de la pobreza que existen en el país, es pues la constitución que establece los fines, por ende, los gobernantes lo deberían acatar y sobre su base realizar la planeación nacional.

Se establece que cualquier decisión por parte del titular del Poder Ejecutivo federal, que es el caso de estudio, debe ajustarse a lo que dicta la ley (la Constitución, los Tratados Internacionales, los Derechos Humanos y la normativa secundaria), al tiempo que involucra, en el mismo contexto, al Poder Legislativo. Andrade Sánchez (2016), en su análisis de dicha normativa, coincide en que el desarrollo del contenido del texto en cuestión promueve la búsqueda de la planeación mediante objetivos claros, dada la complejidad inherente a la actividad gubernamental, considerándola un instrumento fundamental para cualquier sistema político.

Un elemento fundamental a destacar en sus aportes al contenido del texto, es la visión del dinamismo que debe de tener la concepción de la planeación del desarrollo, el cual consiste en adaptarse a las necesidades cambiantes, en este sentido, se infiere a que, ante la complejidad nacional, de su contexto interno, sumado a factores externos, las metas en los proyectos, además de ser alcanzables y viables, deben de ir en el sentido de las propias necesidades y retos a lo que nos enfrentamos, la disminución sustantiva de la pobreza, a manera de ejemplo.

Contrario a lo anterior y a manera de corolario, tenemos el fenómeno que en tiempo reciente puso en jaque cualquier sistema económico y de desarrollo en el mundo, sin ser México la Excepción, ello en referencia a la pandemia producida por el COVID19 y sus variedades, donde la mayoría de los sistemas colapsó, sobre todo en el de salud, por lo que la realidad obligaba a cualquier gobernante, el de nuestro

país, sin duda alguna, a ajustar la planeación del desarrollo, cambiar sus metas y priorizar la salud de los más de 130 millones de mexicanos, de entre ellos, las clases más desprotegidas y, sobre todo, a aquellos que vivían y siguen viviendo en la pobreza.

Sin embargo, lejos de atender los efectos y atemperar la situación, siguió invirtiendo en obras insignes para el actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, como lo es el Tren Maya en construcción en el sureste mexicano, la refinería de Dos Bocas y el Aeropuerto Internacional en Texcoco, Felipe Ángeles (Muñoz, Méndez y Sánchez, 2023) en donde, presuntamente se han destinado desde el 2021, más de 57 mil millones de pesos, mientras que, en el marco de su política social, la cual consiste en otorgar apoyos gubernamentales que palean la pobreza, tales como la pensión Universal para adultos mayores, jóvenes construyendo el futuro, entre otros, no generan la posibilidad de salir de la pobreza, sino transitar en ella a expensas de un recurso que no genera más que una carga financiera para quienes pagan impuestos.

En uno de los numerosos análisis realizados, Martínez Espinoza (2023) señala que, durante el periodo de 2018 a 2024, uno de los sesgos en la política social ha sido la deficiencia en la planeación, lo que ha generado dispersión, duplicidad y falta de organización en este ámbito. Además, en su análisis comparativo del ejercicio de gobierno de Enrique Peña Nieto y el de Andrés Manuel López Obrador, destaca que el primero se caracterizó por privilegiar el neoliberalismo, lo que implicó la reducción del sector social, materializado en el recorte de derechos laborales. Frente a esto, la ideología de la llamada Cuarta Transformación (4T) se presentó como una alternativa al neoliberalismo, estableciendo el lema “Primero los pobres” y planteando la construcción de un Estado de bienestar.

No obstante, ambos modelos dieron como resultado que la pobreza y la pobreza extrema, no disminuyeran sustancialmente, sobre todo si se les compara con el largo periodo de intentos de cambio desde la Revolución mexicana a la fecha, cuya referencia se realiza en el intento de proporcionar un parámetro del cómo se ha tardado el sistema en disminuir sustancialmente dicha situación, y que, pese a

que han existido algunos ajustes “positivos” en el devenir histórico, en la realidad no se percibe de la misma forma. A decir de Rodolfo de la Torre (2021) los estándares usados del 2008 al 2018, son menos exigentes para medir las carencias sociales y por ende la pobreza. Lo que en la práctica infiere la posible manipulación de datos para dar otro aspecto y otro resultado no sustancial.

Lo anterior pudo haberse visto influenciado por el sesgo de la pandemia en cuestión y por las inconsistencias en el manejo de la política de desarrollo. Tanto en el gobierno de Peña Nieto como en el actual, la pobreza, especialmente la extrema, no ha disminuido, sino que, por el contrario, ha aumentado. Si bien entre 2016 y 2018 se registró una leve reducción en el porcentaje de población en pobreza extrema, el número total de personas en esta condición no ha dejado de crecer desde 2015. Según datos oficiales del Coneval, el incremento en la pobreza extrema fue de 1.5 puntos porcentuales entre 2018 y 2020, mientras que, con las estadísticas más recientes, este aumento se sitúa en 1.2 puntos (De la Torre, 2023).

Por lo antes manifestado y en conexión con el texto constitucional en análisis, se infiere que no se ha tenido en los dos sexenios en comparativa, una política real y constante que mejore las condiciones de la sociedad en pobreza, que la planeación del desarrollo sigue con sesgos y preferencias y que, si bien existen programas sociales que palean la situación, los recursos públicos que se han destinado históricamente son mucho más elevados en otros aspectos (obras y acciones) que al mejoramiento real del desarrollo de los grupos vulnerables, lo cual sustenta, entre otros elementos, la necesidad de poner orden en sede judicial al fallar el actuar de los poderes ejecutivo y judicial a la luz de los derechos humanos y bajo la perspectiva constitucional que se viene estudiando.

Ante ese escenario, se observa una clara falta de funcionalidad en el quehacer gubernamental al no cumplir con lo establecido en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual, si bien es cierto, en el gobierno de Enrique Peña Nieto, el Plan Nacional de Desarrollo, resultó un documento formalmente completo, en la realidad no se observó ni priorizó el mejoramiento sustancial de la pobreza, por lo que en el plan del actúa mandatario, ni ha cumplido con los elementos mínimos que marca la normativa, entre estas lo establecido en los artículos 25 y 26

en estudio y la transversalidad del 1o. Constitucional, como en la ley secundaria y sede convencional, trayendo consigo los índices de pobreza que actualmente prevalecen.

No se ha podido equilibrar, controlar y permear en los gobernantes, de los sexenios en estudio, para que su planeación del desarrollo se logre en efecto un proyecto nacional, sustentado en criterios técnicos sí, pero alejado de las demandas más sentidas de los sectores de la sociedad.

En el contexto anterior, se observa en el contenido del artículo, el establecimiento de los criterios para la participación democrática de la sociedad y la valoración e instrumentación del plan nacional para el cumplimiento de sus fines. Si no es suficiente lo anterior, como ya se ha comentado, la norma le proporciona al planeador una institución cuyos datos son de obligatoriedad observarlos, como son los que arroja periódicamente el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) el cual publica el contexto nacional en diversos rubros, como el de la pobreza, por citarle como elemento a desarrollar como parámetro. Así las políticas públicas y acciones de gobierno hasta nuestros días implementadas, luego de la lucha revolucionaria y los avances en el marco legal, en la realidad siguen visualizándose grandes fallas en el diseño y aplicación, en su caso, de la planeación del desarrollo, pese al mandato constitucional, convencional y legal para su cumplimiento.

2.3. El marco Jurídico Internacional en el Sistema Nacional de Planeación Democrática

El análisis del marco jurídico internacional que permea nuestra normativa nacional, tiene pertinencia su mención y análisis, cuya finalidad contempla, además de conocerle, el visualizar el impacto que tiene el no cumplir con los propósitos de la Constitución Política Mexicana, lo cual permitiría dar paso al ingreso del tercer poder como es el judicial para lograr inducir o hacer respetar el marco normativo desde sede normativa internacional.

Dicho contexto jurídico internacional, vendrá a fundamentar y motivar

posibles acciones de carácter jurisdiccional en sede nacional que fortalezcan la petición al juez a efecto de que, en su momento, pueda enderezar, proponer y mandar razonadamente los ajustes a los diversos instrumentos involucrados con la planeación del desarrollo y ordenar medidas que tiendan a lograr el cumplimiento de metas claramente establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus principios rectores y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, respectivamente.

Sobre la base en la que se ha estado trabajando, se trasciende el marco jurídico de los derechos humanos, el cual incluye, entre otros aspectos, el derecho al desarrollo. Aida Marín Acupuan (2020) señala que el contexto de precariedad en el que nos encontramos, marcado por la desigualdad y la vulnerabilidad, impulsa la demanda de desarrollo para mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Esto presiona y exige a los gobiernos a gestionar de manera más efectiva la conducción del Estado, orientándolo hacia un modelo de desarrollo con un enfoque prioritario en el bienestar social.

En dicho tenor, la reforma constitucional de 2011 en nuestro país dio lugar a la ponderación del marco jurídico internacional para maximizar el cumplimiento al respeto, promoción, protección y garantizar los derechos humanos, entre estos el derecho al desarrollo y al bienestar social. En consecuencia, tal como se habrá de analizar más a fondo en el marco de los derechos humanos en la planeación del desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, vale decir, que el artículo 1o Constitucional, en su párrafo primero establece el goce universal de los derechos humanos en nuestro territorio nacional, pero va más allá, al darle entrada a los tratados internacionales en los que México como nación sea parte debiendo otorgar las garantías para su protección.

En el párrafo segundo se visualiza el principio pro persona el cual tiene como efecto el que se busque más allá del contenido de nuestra Carta Magna, en sede internacional, la protección más amplia para que la sociedad en el territorio nacional pueda disfrutar de los derechos humanos, al caso al desarrollo y, por ende, a salir de la pobreza.

Por lo anterior, las autoridades de nuestro país, entre estas, los titulares del

Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, principalmente, deben de ceñirse a su cumplimiento irrestricto, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo cual implicaría que al no hacerlo, además de estar sujetos a responsabilidad administrativa, entre otras; debería ser materia de análisis y resolución para su reparación, en sede judicial como se viene planteando, debiendo replantearse la relación y visión de la política, con la que se ejerce el poder y las políticas, que implican el ejercicio del gobierno para mejorar el estado de cosas.

2.4. Las Naciones Unidas y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo [Declaración] adoptada por la Naciones Unidas por la Asamblea General es una fuente rica a consultar y tomar en consideración en el planteamiento que aquí se formula, es decir, la conexión más cercana y fundamental con los derechos humanos y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, es sin lugar a dudas el desarrollo, visto éste como derecho y como vía para el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y sus sectores, al caso, para la implementación de acciones para sacar de la pobreza a millones de mexicanos, al caso, el razonamiento que se hace al seno de dicha asamblea alude:

Reconociendo que el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan (Organización de Naciones Unidas [ONU], 1986)

En este sentido, en el marco de la introducción a su contenido normativo, se recuerda a las naciones, entre ellas México, por ser parte; los acuerdos previamente tomados para lograr el desarrollo integral del ser humano y al progreso y desarrollo económicos y sociales, sumado a que pone al sujeto como el eje central para que, con su participación sea el beneficiario principal del desarrollo el cual se enmarca

como un derecho humano inalienable (ONU, 1986)

Se destaca su disfrute al desarrollo, un elemento fundamental que implicaría “estar bien” en una visión integral, pero no pobre y con carencias como al día de hoy nos aluden las cifras del CONEVAL de manera periódica, tal y como se observa en la tabla 1 referente a los porcentajes de pobreza y carencia en México.

Tabla 1. Indicador y porcentaje de pobreza en México

Indicadores	Porcentaje				Millones de personas				Carencias promedio			
	2016	2018	2020	2022*	2016	2018	2020	2022*	2016	2018	2020	2022*
Pobreza												
Población en situación de pobreza	43.2	41.9	43.9	36.3	52.2	51.9	55.7	46.8	2.2	2.3	2.4	2.6
Población en situación de pobreza moderada	36.0	34.9	35.4	29.3	43.5	43.2	44.9	37.7	2.0	2.0	2.1	2.3
Población en situación de pobreza extrema	7.2	7.0	8.5	7.1	8.7	8.7	10.8	9.1	3.6	3.6	3.6	3.8
Población vulnerable por carencias sociales	25.3	26.4	23.7	29.4	30.5	32.7	30.0	37.9	1.8	1.8	1.9	2.0
Población vulnerable por ingresos	7.6	8.0	8.9	7.2	9.1	9.9	11.2	9.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	24.0	23.7	23.5	27.1	28.9	29.3	29.8	34.9	0.0	0.0	0.0	0.0
Privación social												
Población con al menos una carencia social	68.5	68.3	67.6	65.7	82.7	84.6	85.7	84.7	2.1	2.1	2.2	2.3
Población con al menos tres carencias sociales	20.0	20.2	23.0	24.9	24.2	25.0	29.2	32.1	3.5	3.5	3.5	3.6
Indicadores de carencia social												
Rezago educativo	18.5	19.0	19.2	19.4	22.3	23.5	24.4	25.1	2.7	2.8	2.8	3.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	15.6	16.2	28.2	39.1	18.8	20.1	35.7	50.4	2.7	2.7	2.8	2.9
Carencia por acceso a la seguridad social	54.1	53.5	52.0	50.2	65.4	66.2	66.0	64.7	2.3	2.3	2.5	2.6
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	12.0	11.0	9.3	9.1	14.5	13.6	11.8	11.7	3.1	3.2	3.4	3.6
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	19.6	17.9	17.8	23.1	24.3	22.7	22.9	3.0	3.0	3.1	3.3
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	21.9	22.2	22.5	18.2	26.5	27.5	28.6	23.4	2.6	2.6	2.7	2.9
Bienestar económico												
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	14.9	14.0	17.2	12.1	18.0	17.3	21.9	15.5	2.5	2.5	2.5	2.9
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	50.8	49.9	52.8	43.5	61.3	61.8	66.9	56.1	1.9	1.9	2.0	2.2

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2016, 2018, 2020 y 2022 del INEGI.

* Para un mejor análisis de la información 2022, consultar las notas técnicas, disponibles en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Notas_pobreza_2022.aspx

Fuente: Coneval. (2022). <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>

En el párrafo segundo del artículo 2, la Declaración establece la obligación del Estado de “promover y proteger un orden político, social y económico adecuado para el desarrollo” (ONU, 1986, art. 2). En este sentido, las autoridades involucradas en el Sistema Nacional de Planeación Democrática deberían, en todo momento, trabajar en este objetivo, con resultados concretos y basados en la realidad nacional.

Lo anterior se complementa con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 2 (ONU, 1986, art. 2), que hace referencia a la participación de todos los actores de la sociedad, así como a los beneficios y mejoras derivados de una participación equitativa. Esto, sin duda, se alinea con lo que establecen los artículos 25 y 26 de la Constitución y su normativa secundaria, cuyos contenidos reflejan estos principios.

En el marco del artículo 5 de la Declaración, se observa la posibilidad de que el Estado Mexicano, acuda a la ayuda y cooperación internacional para lograr los propósitos de desarrollo, es decir, no existe pretexto alguno como para no generar, en primera instancia, los mecanismos locales, en su caso los internacionales, ya sea por medio de asesoría, acceso a recursos de bolsas internacionales, entre otros.

El artículo 6, invariablemente nos sitúa en el mandato pleno al respeto a los derechos humanos (párrafo 2) en el cual se ordena la atención con carácter de urgente a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos y culturales, a lo cual sumaría los ambientales. Situación que pondría en un contexto diverso y favorable, sin duda a las clases más desprotegidas que al día de hoy se les vienen vulnerando y negando dichos derechos.

En el artículo 8, se expresa la obligación del país y su gobierno, por hacer todo lo posible para que su población mejore sustancialmente sus estándares de vida y desarrollo, por lo que el quehacer legislativo no queda exento al tener la obligación y deber de tomar en cuenta en su actuar legislativo para la creación de normas para la erradicación de “todas las injusticias sociales” como en el caso de estudio se enfatiza.

El artículo 9 contiene elementos que, sobre la base en la que se ha venido discutiendo el presente ejercicio académico, en referencia a que, nadie puede anteponer su interés o visión personal sobre el general y los principales problemas que aquejan a su nación, como lo ha sido en México, se destaca de manera textual el párrafo segundo de dicho artículo, lo cual dimensiona la problemática nacional:

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración debe ser interpretado en menoscabo de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, ni en el sentido de que cualquier Estado, grupo o persona tiene derecho a desarrollar cualquier actividad o realizar cualquier acto cuyo objeto sea la violación de los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos internacionales de derechos humanos (ONU, 1986)

Finalmente, en el artículo 10, se hace alusión a los poderes del Estado, a efecto de

que se tomen las medidas más eficaces y progresivas para poder alcanzar el derecho al desarrollo, tomando en cuenta tanto lo local como lo internacional. En dicho sentido, se pretende que el poder judicial se sume a la lucha e impulso de estrategias legales y su aplicación para poder enmendar y hacer valer los derechos humanos, al caso, en el marco de la Planeación Democrática y el desarrollo, en donde la pobreza sea uno de los elementos a disminuir y palear sistemáticamente con toda la fuerza del Estado y sus instituciones.

2.5. La Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1969), también contemplada como el Pacto de San José, es otro instrumento jurídico de obligatoriedad para los Estados parte, México entre ellos, sustentándose en el necesario esfuerzo e impulso para que, en el marco de la democracia se pueda llegar a una justicia social que mejore las condiciones de su población con fundamento en los atributos de la persona humana, en donde el ámbito convencional es una herramienta obligatoria y protectora en lo local, en búsqueda de la libertad y la lucha contra la miseria.

Para el caso que se investiga y en la ruta a la que se pretende llegar, es decir; a la posibilidad de que en sede judicial se pueda hacer cumplir a los poderes ejecutivo y judicial a transitar por la ruta constitucional y legal que el marco nacional, estudio y ya expuesto mandata, todo ello a efecto de que el Sistema Nacional de Planeación Democrática funcione en beneficio de las clases más desprotegidas, de aquéllas que siguen en la pobreza y que, a lo largo de la historia no se les ha hecho justicia.

Es el artículo 25 de la Convención Americana en cuestión a la protección judicial cuando se violenten sus derechos humanos, en su caso, de no tener dicho recurso judicial, el Estado parte se obligaría a desarrollar dicho recurso judicial, (OEA, 1969, Art. 25).

En el artículo 26 en referencia a los derechos económicos, sociales y

culturales, se determina el derecho a un “Desarrollo Progresivo”, mismo que se ha venido analizando en el presente trabajo y el cual, como se ha dejado plasmado, no se visibiliza el esfuerzo de Poder Ejecutivo y del Legislativo en el marco de sus funciones para que, en el devenir del tiempo y de las circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales, en México, se pudiese haber mejorado sustancialmente la vida de millones de mexicanos que siguen en la precariedad.

Al no cumplirse el mandato constitucional, el marco convencional enfatiza la posibilidad de que sea la sede judicial quien obligue al Estado mexicano a la planeación del desarrollo con metas claras y precisas en donde, los recursos económicos, cualquiera que el monto pudiese destinarse, al caso, y en el devenir del tiempo, como se ha observado, los recursos económicos se han destinado a gran diversidad de cosas y que a la fecha, no han impactado sustancialmente en los mexicanos y sus familias con alta precariedad.

En el contenido del artículo 29 (incisos a, b y c respectivamente) de la Convención Americana, el cual establece las normas de interpretación, en donde no se permite a ningún Estado el minimizar el goce de los derechos humanos en sede convencional, ni excluir derechos o garantías o el goce de estos, al hacerlo, en un sentido de interpretación conforme, como se presupone en la realidad se materializa en el país, la justicia internacional puede entrar al conocimiento y resolución sobre el incumplimiento a nuestro Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El artículo 33, inciso a, principalmente, nos da luz en materia de la competencia y la posibilidad de acudir al sistema interamericano de derechos humanos a buscar la posibilidad de conseguir una resolución para que el Estado Mexicano, ante la violación sistemática que ha venido haciendo, por su incumplimiento, por su visión antidemocrática y violación a los principios y normativa que ampara al Sistema de Planeación Democrática y sus resultados en el desarrollo, visualizados en la mala planeación, no solamente desde la elaboración del instrumento normativo, sino, por sobre todo, en sus resultados.

2.6. La Declaración Universal de los Derechos Humanos

El texto convencional de la Declaración de los Derechos Humanos, es uno de los documentos que de explorado derecho y conciencia social y democrática se deben de contemplar en el ejercicio de gobierno. Documento que fue gestado en 1948, y que es considerado insignia, posterior a uno de los eventos más sanguinarios y atroces del que ha sido testigo la humanidad la Segunda Guerra Mundial, surge a la vida jurídica como un intento de visibilizar y garantía de no repetir esos escenarios en donde, en el marco de las *Jornadas de Recuerdo y Reconciliación en Honor de Quienes Perdieron la Vida en la Segunda Guerra Mundial, 8 y 9 de mayo*, en donde el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), manifestó que murieron 40 millones de civiles y 20 millones de Soldados (ONU, s.f.).

La Declaración de Derechos Humanos, es un documento que enarbola la libertad, la paz, la justicia y la dignidad de las personas en un ámbito en donde los Estados parte debiesen ser los principales defensores y promotores de dichos derechos, soportados por un régimen democrático que guíe el quehacer cotidiano del gobierno, en donde la pobreza no debería ser tema o por lo menos, no estar en las condiciones actuales en las que se vive en varias partes del mundo, México entre estos. En el preámbulo del texto, se menciona una cita que refleja los movimientos sociales, entre estos el de la revolución mexicana, el cual, ante la opresión e indiferencia de su gobierno y las necesidades extremas y carencias de su sociedad, optaron por el camino de la rebelión y las armas: “considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión” (ONU, 1948).

En dicho documento normativo en el artículo 1 se destaca la concepción de que el ser humano nace libre e igual en dignidad y derechos, lo cual, le permite su reclamo desde dicho momento ante cualquier autoridad que no los garantice o los respete. En el contexto del artículo 8, se prevé la garantía y derecho de tener recursos locales efectivos ante los tribunales competentes, lo cual, como se observa, es lo que en esencia se busca para lograr un desarrollo efectivo y la eliminación o bajar los índices de pobreza en el país.

En el artículo 22 se consagran derechos torales para su desarrollo como los son el derecho a la seguridad social y la satisfacción de sus derechos económicos, sociales y culturales, destacando, en el marco y correlación a la norma nacional, que se deben respetar los principios inherentes en el marco constitucional (25 y 26 principalmente) y en la ley secundaria como se ha expresado en la Ley de Planeación.

Paradójicamente, en alcance al anterior, es el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual consagra en el numeral 1, el derecho a “un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesario” (ONU, 1948). Si bien se pudiese discutir cuál sería un nivel de vida adecuado, frente a los índices de pobreza ya establecidos y estandarizados, se puede afirmar que en nuestro país se incumple con el presente contenido.

Cierra la declaración con el artículo 30, en el cual se consagra la directriz y garantía de que su interpretación deberá ser congruente y obligatoria para los Estados parte, prohibiendo cualquier acto que vaya en su contra y minimizando los derechos y libertades que se hayan proclamado en el documento en cita.

Como se observa los derechos humanos, sus garantías y logros que se visualizan, posterior a eventos inenarrables que la historia nos recuerda, tales como la Segunda Guerra Mundial, generan un mandato ético de gran calado que los gobiernos deben de considerar a efecto de evitar la repetición de violaciones sistemáticas a los derechos humanos como se ha narrado en el presente documento, en el caso del Movimiento revolucionario que hasta la fecha demanda acciones en favor de los más vulnerables.

2.7. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966) es un acuerdo internacional que entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Basado en la Carta de las Naciones Unidas, su contenido se fundamenta en la búsqueda de la justicia y en el

reconocimiento de la dignidad de “la familia humana”. Es relevante destacar el concepto de familia humana, que amplía la corresponsabilidad y refuerza la idea de que todos, como seres humanos, somos iguales y merecemos condiciones de vida dignas. Por ello, los gobiernos deben colaborar para garantizar la atención y mejora de estas condiciones.

En tal contexto, es viable destacar el contenido del artículo 2, punto dos, el cual establece la obligación de formalizar en sus documentos por vía legislativa (Lo cual formalmente ya acontece en el país en el marco de la normativa previamente analizada) el cual se conjunta con la disposición del artículo 3 y sus fracciones “a”, “b” y “c”; respectivamente, a efecto de contar con recurso efectivo para hacer valer sus derechos. En México, los mecanismos de control constitucional se dividen en jurisdiccionales y no jurisdiccionales. Los medios jurisdiccionales, tramitados ante el Poder Judicial Federal, comprenden el Juicio de Amparo, las Acciones de Inconstitucionalidad, las Controversias Constitucionales, el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales y el Juicio de Revisión Constitucional. Por su parte, los mecanismos no jurisdiccionales incluyen las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, institución a cargo de su expedición, y el Juicio Político, cuya responsabilidad recae en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso que nos ocupa, estaríamos visualizando al Juicio de Amparo, Acciones de Inconstitucionalidad y las Controversias Constitucionales, en sede jurisdiccional, mientras que, en no Jurisdiccional, el Juicio Político y las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, debiendo tomar en cuenta el orden convencional internacional.

Como se observa, el quehacer gubernamental en su obligación jurídica no solamente se constriñe al plano nacional, sino que se robustece y sustenta su deber de hacer, en el marco jurídico internacional, debiendo construir el camino legal para lograr que, en el corto plazo, se enmienden los graves errores cometidos en nuestro país, en los últimos dos sexenios, como a manejar de ejemplo y comparativa se presentan, en los que sistemáticamente en el marco de la elaboración y sentido del Plan Nacional de Desarrollo, la ley de ingresos y egresos, así como el seguimiento

y evaluación del actuar gubernamental, a la fecha no han arrojado buenos resultados.

Capítulo 3

Los Derechos humanos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática

SUMARIO: 3.1. Derechos humanos aproximaciones a su definición. 3.2. Análisis y aporte de la teoría de los derechos humanos en México como base del desarrollo. 3.3. Principales aportes de los derechos humanos en materia de la Planeación Democrática del Desarrollo. 3.4. La defensa de la constitución en el marco de los derechos humanos. 3.5. El Sistema Nacional de Planeación Democrática como Garantía. 3.6. El Plan Nacional de Desarrollo como instrumento normativo. 3.7. El paquete económico como elemento jurídico en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

El análisis normativo del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tanto en su marco constitucional como en la legislación secundaria y los tratados internacionales, revela que México ha mantenido un interés constante en el desarrollo nacional y social desde el movimiento revolucionario. A través de los distintos períodos gubernamentales, incluyendo los recientes sexenios de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, se ha enfatizado la importancia de evaluar este desarrollo mediante diversos indicadores de medición, siendo la pobreza uno de los parámetros fundamentales.

En dicho caminar temporal y de múltiples acontecimientos en el país, se ha intentado comprobar que, entre otros aspectos (educación, seguridad, salud, etcétera) los resultados de la planeación, programación y presupuestación, en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo, no han sido del todo satisfactorios; si tomamos en cuenta la obligación normativa y ética de los gobernantes para que, en el marco de dicha trilogía administrativa, se vea reflejado un planteamiento estratégico y efectivo para el mejoramiento social.

Dicho lo anterior, resulta necesario el cuestionar e intentar interferir por medio del poder judicial a efecto de que se hagan valer y respetar los derechos humanos, como lo es al desarrollo, a una vida digna y de condiciones socioeconómicas de mejoría en la sociedad, entre otros elementos. Es en ese tenor que se considera

trascendente el visibilizar que los derechos humanos, permean indiscutiblemente en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tal como se ha venido sustentando mediante el análisis normativo y la estadística, respectivamente.

Ante la situación de incumplimiento sistemático de los gobernantes (Los dos últimos como casos de estudio), en este caso de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el marco de sus facultades y obligaciones, los derechos humanos se vuelven un elemento sustantivo para exigir su cumplimiento y su garantía, no solamente su visualización en la norma y los instrumentos normativos en cuestión, sino en sus resultados. En consecuencia, el presente capítulo intenta reflexionar y puntualizar su reflejo en el sistema normativo y como posibilidad de materializar los mecanismos de defensa de la constitución para su garantía.

Coincidiendo con Aída Marín Acuapan, vale la pena citarle en su afirmación sobre la ductibilidad de los derechos humanos:

Es sí que los derechos humanos y lo que hasta ahora se ha construido alrededor de ellos no solamente debe mirarse como un ente jurídico estático e inamovible, plagado de proclamaciones políticamente correctas, más bien podría catalogarse como un constructo social que, a manera de vehículo, propicia análisis y reflexiones encaminadas hacia la transformación de la realidad (Marín, 2020, p. 16)

3.1. Derechos humanos aproximaciones a su definición

La historia de los derechos humanos y su contexto es de gran trascendencia para poder colocarlos en la realidad que en el presente impera, sobre todo, para poder realizar su encuadre en el presente trabajo de investigación, en donde, a manera de recordatorio, se busca conectar a los derechos humanos con el desarrollo y su objetivo cumplimiento en la realidad, frente a los instrumentos de la planeación, como son los planes nacionales de desarrollo y sus elementos complementarios, como lo son la programación y presupuestación, a efecto de que, al final del camino, se confronten con su deber ser y la realidad imperante bajo la medición de la pobreza como elemento de análisis y comparativa.

En ese tenor, previo al análisis de lo que ha venido sucediendo en los últimos

dos sexenios de estudio sobre el cumplimiento al Sistema Nacional de Planeación Democrática, además de encontrar su problemática, se pueda contemplar con claridad la posibilidad de que el poder judicial, entre al análisis, en su caso, a la enmienda a los múltiples errores del sistema en manos de sus gobernantes. En correlación a ello, se suma sustancialmente la violación flagrante y sistemática a los derechos humanos por lo que, se propone, ante la necesidad de defensa legal y de la constitución, la participación del juez, ya sea local o internacional.

Ante lo comentado, resulta elemental el acercarse a una definición sobre los derechos humanos, más aún cuando se ha contextualizado sus orígenes y el gran impulso que en sede convencional se les ha venido dando para la mejora paulatina de las condiciones del ser humano.

Aida Marín considera que el sistema universal de protección de los derechos humanos se ha definido como:

...estamentos éticos y morales que a menudo se encuentran establecidos en garantías jurídicas universales a los que deben tener acceso y disfrute todas las personas para ostentar una vida digna, igualitaria y libre desde su nacimiento hasta su muerte (2020, p. 9).

A lo cual se podría sumar, que, va más allá de la propia muerte, en donde el cuerpo, aún sin vida, se le debe garantizar un trato digno y humano. Seguido de lo anterior, la Organización de Naciones Unidas considera que los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. En este ámbito, se visualiza la universalidad de la concepción amplia y clara sobre las características del ser humano, en donde nadie ni nada le puede discriminar por condición alguna, protegiéndose por igual a todos por el hecho de ser humanos.

Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos los sustenta como un conjunto de prerrogativas cuya base es la dignidad humana, sumado a ello, va al terreno de la efectividad cuando afirma que la realización de los Derechos Humanos resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Lo cual ha sido afirmado sistemáticamente en el desarrollo del presente trabajo, en el sentido de

que no basta con que la norma contemple u ordene a las autoridades al respeto, garantía y protección d ellos derechos humanos, cuando en la realidad las condiciones no son las más adecuadas para los diversos grupos sociales, en particular, de los más vulnerables y que viven en la pobreza.

La UNICEF, en su marco de Derechos Humanos, establece diversos principios fundamentales: Universalidad e Inalienabilidad, Indivisibilidad, Interdependencia e Interrelación, Igualdad y No Discriminación, Participación e Inclusión, y Rendición de Cuentas y Estado de Derecho. Aunque todos estos principios tienen igual jerarquía, destaca el de Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, el cual establece la obligación de los Estados, incluido México, de respetar las normas y principios jurídicos contenidos en los diversos marcos normativos fundamentados en los derechos humanos, pero cuando no lo hacen, se deja en libertad y en posibilidad de que.

...los titulares de derechos que han resultado perjudicados tienen derecho a entablar un proceso ante un tribunal competente u otra instancia judicial, en busca de una reparación apropiada, y de conformidad con las normas y los procedimientos previstos en la ley” (UNICEF, 2023)

Como se ha observado, los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes, siendo congruente y trascendente en el marco del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, luego de su reforma en 2011, plasma los derechos de la sociedad frente a los deberes de las instituciones para respetar, promover y garantizar los derechos humanos, en términos generales. Sobre todo, ante un país pluricultural y diverso desde sus orígenes.

3.2. Análisis y aporte de la teoría de los derechos humanos en México como base del desarrollo

En el marco histórico en el que se ha tratado de sustentar parte del presente trabajo, en aras de destacar la lucha social permanente para alcanzar mayores posibilidades de desarrollo y vida, principalmente en los grupos de mayor vulnerabilidad en nuestro país (González et al., 2001) en donde al paso del tiempo, si bien prevalecen algunos sectores y grupos, el contexto plural en el que se vive y que se enmarca en nuestro texto constitucional ha evolucionado, a decir de María del Pilar Hernández ya no solamente se trata de pobreza, se suma la marginación y los estigmas al problema que se trata.

En dicho sentido, la Planeación del Desarrollo Democrático en el país, al ser deficitario para el logro de un camino más y mejor diseñado, acompañado con presupuestación y políticas públicas de largo plazo, igualmente discrimina. Así que el enfoque de derechos humanos se basa en la premisa de que la pobreza no es inevitable, sino que, al menos en parte, es una situación creada, propiciada y perpetuada por acciones y omisiones de los Estados y otros agentes económicos.

La concepción de vulnerabilidad refiere a aquél que, “en virtud de su género, raza, condición económica, social, laboral, cultural, étnica, lingüística, cronológica y funcional sufren la omisión, precariedad o discriminación en la regulación de su situación por parte del legislador federal o local del orden jurídico nacional” (López Sánchez, 20157, p. 7). En el caso que se plantea, si bien es cierto que el legislador ha plasmado en el texto constitucional nacional los principios por los cuáles se rige la planeación del desarrollo, en correlación con el artículo primero, dista mucho de cumplirse o materializarse en la cotidianeidad y en el ejercicio gubernamental.

Ante ello la teoría de los derechos humanos surge como una herramienta esencial para, en primera instancia concebir a la planeación del desarrollo y de los operadores del sistema como obligados a visibilizar la problemática nacional y, en un contexto estadista integrador y reparador, planear el desarrollo nacional y la economía sin descuidar a los grupos vulnerables, tales como las mujeres, menores, personas de la tercera edad, discapacitados, población rural, indígenas y jóvenes. Cuyos derechos económicos, sociales y culturales, sin descuidar los políticos, deben garantizarse progresivamente en la ejecución de las políticas públicas y en

el ejercicio presupuestal.

Ante la problemática internacional y a raíz de la Segunda Guerra Mundial, se llevó a cabo, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde se proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el caso mexicano, su adhesión a dicho documento, se hace visible el texto constitucional y se confirma y amplía la protección a raíz de la reforma del 10 de junio de 2011, poniendo en su sustancia a la dignidad de las personas. La reforma Constitucional en materia de Derechos humanos del 10 de junio, busco principalmente el fortalecimiento del sistema de reconocimiento y protección de los derechos humanos, para lo cual desarrolló modificaciones a varios artículos constitucionales como son el 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 (Fernández, 2023).

Adicionalmente, la elevación de los tratados internacionales a rango constitucional refuerza la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, principios que deben incorporarse de manera obligatoria en la Planeación Nacional del Desarrollo.

Eduardo Llugdar, al analizar las fuentes y formas de protección de los Derechos Fundamentales, señala que los instrumentos internacionales exigen a los Estados signatarios transitar del Estado de Derecho Legal -fundamentado en el Dogmatismo y el Positivismo Jurídico de Hans Kelsen- hacia un Estado de Derecho Constitucional, basado en el Neoconstitucionalismo propuesto por Karl Lowenstein, como resultado de los compromisos internacionales adquiridos (Llugdar, 2023).

Como se observa, posterior a la Segunda Guerra Mundial, también surge a la vida jurídica la teoría del neoconstitucionalismo, donde se hace una diferenciación del derecho y la ley (El Estado constitucional de derecho nace con la constitución alemana de 1949). Dicho de otro modo, se debe concebir a un estado no solamente respetando los derechos humanos, sino que además los garantice y proteja tomando en consideración los principios y valores que en nuestro texto constitucional se enmarcan sumando el Corpus Iure internacional en la materia.

Al caso Robert Alexy, en su diferenciación de principio y regla, concuerda en el sentido de que el primero de estos tiene un contenido fundamental que tiende a

lo cualitativo y son mandatos de optimización, mientras que las reglas simplemente se cumplen o no. En el caso que nos ocupa y en un intento de acercamiento a lo previamente plasmado, se infiere que; la planeación del desarrollo en el texto constitucional tiene una serie de principios que debiesen ser tomados en consideración, más, sin embargo, en la praxis, acorde a los resultados e índices ya manifiestos, parecieren simples reglas que se pueden tomar o dejar, lo cual ha demeritado la visión del desarrollo al alejarla de sus principios y de la realidad imperante (Alexy, 1993).

La teoría de los derechos humanos consiste en el reconocimiento que el estado hace respecto a los derechos humanos consagrados literalmente o no en el texto constitucional, ello; en el sentido de que, al signar los tratados internacionales inherentes en la materia, debe en consecuencia, sumado a aspectos éticos, el respetarlos, promoverlos y garantizarlos, tal como se expresa en el artículo 1º de nuestra carta Constitución, máxime que dichos derechos humanos vienen con el hombre mismo por el simple y sustantivo hecho de ser humano y que son previos a la creación misma del propio estado.

En consecuencia, a los miembros de la sociedad mexicana se les deben de garantizar sus derechos, sobre todo a la población más vulnerable que busca condiciones de vida que le inserten en el desarrollo y crecimiento económico sin estigmas y sin otra razón que hacer justicia en su lucha histórica en nuestro país, principalmente en materia educativa, de seguridad, de salud y económica, entre otras.

Es la dignidad humana el sustento de dicha teoría cuya protección a sus libertades, prerrogativas y libertades frente al estado deben ser protegidas y cumplidas en razón a sus compromisos internacionales y su deber protector a los miembros de su comunidad. (ONU, 1948). Asimismo, a partir de los análisis sobre los derechos sociales y sus dimensiones realizados, el CONEVAL advierte que hay grupos de población cuyo ejercicio de derechos se encuentra sistemáticamente comprometido, tal como ha sido con la población indígena, la cual enfrenta brechas en todos los casos en que se compara con población no indígena; lo mismo pasa con otros grupos sociales como las mujeres, la población joven y las personas con

alguna discapacidad, quienes encuentran mayores obstáculos para acceder a los mismos beneficios que sus contrapartes. (CONEVAL, 2023).

Dicho ello, en un marco comparativo desde el contexto histórico, partiendo del movimiento revolucionario, con la sociedad mexicana se tiene una gran deuda histórica que, como la ha venido midiendo el CONEVAL, en el marco de la pobreza y los derechos sociales, no ha habido un avance significativo, pues a pesar de que a la luz de la Ley General de Desarrollo Social, donde se asienta que los derechos sociales para lograr un desarrollo y crecimiento en los Estados son los prioritarios la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un trabajo sano, el trabajo, la seguridad social y la no discriminación poco se trabaja en ellos. Asimismo, en teoría la planeación nacional, debe incorporar, no solamente de manera enunciativa, sino con efectividad, el enfoque de los derechos humanos tampoco se hace gestando el nulo desarrollo en el país. (Hernández et al., 2018).

3.3. Principales aportes de los derechos humanos en materia de la Planeación Democrática del Desarrollo

En el constructo histórico y avance de los derechos humanos al momento, se visualiza una progresividad que, en teoría, resulta aparentemente positiva para el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad en el orbe, en particular; de aquellas sociedades que le han apostado al sistema político basado en la democracia y la libertad de derechos, como formalmente lo establece nuestra Constitución mexicana.

Ante ese escenario, la visión del derecho al desarrollo como derecho humano es otro logro indiscutible que se inserta en el terreno de la concepción y ejecución de la planeación en nuestro país, tal como se ha venido estructurando y desarrollando. Si bien es cierto que la definición de “desarrollo” se encuentra en constante construcción, ante los elementos que se han entreverado en el pasado, presente y futuro de la planeación en México, su visualización no solamente debe enfocarse al aspecto material o económico, sino que debe de ir más allá de ello, hasta irse consolidando como la posibilidad de mejoras tanto en lo individual como

en lo colectivo.

En el devenir histórico, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ya maneja el concepto de desarrollo en el contexto de la declaración de Filadelfia al establecer:

El artículo II de la Declaración afirma que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades. Asimismo, el artículo IV refiere al progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas como una medida necesaria para lograr, entre otros objetivos, el mejoramiento del nivel de vida de los seres humanos (CNDH, 2016, p. 11)

En 1986, la Organización de las Naciones Unidas declaró el desarrollo como derecho humano, fundamentándose en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Esta declaración, conforme al artículo 1º constitucional, debe integrarse en la actividad gubernamental y en la participación del poder legislativo dentro del Sistema Nacional de Planeación, lo que permitiría una planeación más estratégica de recursos, acciones y políticas públicas con un enfoque transversal de derechos humanos, incluyendo el derecho al desarrollo. Así lo establece la resolución 41/128 de la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobada durante la 97ª sesión plenaria en Nueva York, el 4 de diciembre de 1986: "El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable [y] la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen las naciones" (ONU, 1986). Por consiguiente, el derecho al desarrollo constituye un derecho humano inalienable que faculta a todo ser humano y a todos los pueblos a participar, contribuir y disfrutar de un desarrollo económico, social, cultural y político que permita la plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

En ese tenor, la agenda 2030 para el desarrollo sostenible refiere elementos

insoslayables que descansan en perseverar la dignidad de las personas, lo cual respalda y sostiene todo el sistema nacional de planeación del desarrollo, con los principios y elementos que se han venido comentando y que, al caso, aplican para dar luz sobre la trascendencia de ponderar la planeación a la luz de los derechos humanos.

En el marco de la agenda trazada por la Organización de las Naciones Unidas, en el que septiembre de 2015, se establece como fecha en la cual se establecen y se adoptan un conjunto de objetivos globales cuya tendencia se encamina a

la erradicación de la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda, la conocida como Agenda 2030, que recoge los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) establecidos por la Organización de Naciones Unidas. Cada uno de estos objetivos tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 10 años (ONU, 2023)

Considerando los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano, los Objetivos de Desarrollo Sostenible deben ser elementos fundamentales en la toma de decisiones y en la Planeación Nacional del Desarrollo. Si bien todos los objetivos son relevantes, para el propósito del presente trabajo se destacan cinco en particular: el Objetivo 1 (Fin de la Pobreza), el Objetivo 2 (Hambre Cero), el Objetivo 3 (Salud y Bienestar), el Objetivo 8 (Trabajo Decente y Crecimiento Económico) y el Objetivo 10 (Reducción de Desigualdades). Sin embargo, es importante mantener una visión integral que incluya los demás objetivos, pues todos están interrelacionados y contribuyen, directa o indirectamente, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población mexicana.

En el marco de los objetivos, se destaca el llamado del el Secretario General de las Naciones Unidas en el sentido de que, no solamente los gobiernos, sino que todos los sectores de la sociedad realicen acciones para mejorar el estado de cosas, destacando que a nivel local incluya las transiciones necesarias en las políticas, los presupuestos, las instituciones y los marcos reguladores de los gobiernos, las

ciudades y las autoridades locales; y acción por parte de las personas, incluidos la juventud, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado, los sindicatos, los círculos académicos y otras partes interesadas, para generar un movimiento imparable que impulse las transformaciones necesarias.

Los diecisiete objetivos de Desarrollo Sostenible con las ciento sesenta y nueve metas buscan tener un alcance más amplio, incluso que superen a los objetivos de desarrollo del milenio al abordar las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de lograr un desarrollo a favor de todas las personas (ONU,2023)

En la vertiente de los seres humanos ya en lo individual o en lo colectivo, la presencia cada vez más clara e insistente para que las naciones realicen esfuerzos, más allá de lo formal, a efecto de garantizar mejores condiciones de vida de sus sociedades, son elementos que nuestro país, además de adoptar en el ámbito internacional, debiese estar aplicando con carácter de urgente en sus acciones de gobierno, principalmente en el constructo de la planeación de los derechos humanos y la planeación del desarrollo.

3.4. La defensa de la Constitución en el marco de los derechos humanos

En los subtemas precedentes se ha observado un seguimiento histórico de las luchas sociales por mejorar las condiciones de vida de la sociedad mexicana, destacándose al movimiento revolucionario como uno de los movimientos que han dado origen al texto constitucional de 1917, sin descartar enunciativamente el de independencia, como impulsos de los sectores para lograr cambios sustantivos que impliquen sustancialmente cambios sociales, económicos, políticos y culturales, respectiva y proporcionalmente hablando en el devenir de nuestra historia en México.

Como se ha observado, se han movido en ese tenor, elementos de carácter político y económico, pero también compromisos sociales para mejorar e incorporar al desarrollo a los miembros de los diversos sectores de la sociedad en México en cuyo escenario, los derechos humanos, consagrados en sede convencional y en el

marco normativo nacional, han cobrado sustantiva relevancia, sobre todo, ante los fenómenos políticos que han marcado un parteaguas en la historia del mundo (Primera y Segunda Guerra Mundial). Ante los abusos sistemáticos de grupos en el poder (fáctico o constituido) que han vulnerado y coartado la posibilidad de mejoras en todos los ámbitos y que impactan el desarrollo humano, surge el debate sobre la protección y defensa de la Constitución para lograr el debido cumplimiento a los compromisos internacionales y locales en materia de desarrollo y bienestar.

Para algunos, los compromisos convencionales que ha firmado el Estado mexicano, no son más que letra muerta en el devenir histórico de nuestro país, donde prevalece el espectro político y económico, sobre las reales necesidades de la población (salud, empleo, seguridad, etcétera). Mucho se ha dicho sobre la imposibilidad de hacer cumplir a nuestros gobernantes con dichos instrumentos (tratados internacionales), lo que ante ello, y en el marco del artículo 1º de nuestra carta magna, su positivización hace factible buscar y encontrar mecanismos que obliguen a las autoridades competentes y facultadas para la elaboración de los planes y programas de gobierno y vincularles con la protección a los derechos humanos de los miembros de la sociedad, entre ellos, el derecho al desarrollo.

No obstante, se debe buscar que los países que han signado dichos compromisos, entre ellos México, los adopten como propios y establezcan, en su caso, fortalezcan y complementen los marcos nacionales para el logro de los 17 objetivos, en donde se vean reflejados los derechos humanos en las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible de los países. En parte, los informes anuales que llevan a cabo organismos como el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, contribuyen en buena, aunque no suficiente medida para conocer el estado que guarda nuestro país en la inclusión y cumplimiento de los objetivos y su visualización real en la sociedad mexicana. Sin embargo, como reconocieron los Estados Miembros en la Cumbre de los ODS celebrada el pasado mes de septiembre, los esfuerzos mundiales realizados hasta la fecha han sido insuficientes para lograr el cambio que necesitamos, poniendo en peligro la promesa de la Agenda a las generaciones actuales y futuras (Sankaran, 2021)

Uno de los factores que ha sido reconocido como inhibidor del cumplimiento de la agenda internacional ha sido la pandemia del COVID19 en el mundo, sin ser México la excepción, lo cual hará se proyecta a hacer más difícil la recuperación de los avances obtenidos lo cual no implica el mejor momento para reestructurar los planes y programas de desarrollo en lo local bajo la agenda de los derechos humanos y los objetivos y compromisos convencionales.

En ese tenor, Sankaran (2021) alude que las proyecciones que se tienen con respecto a la pandemia es que volverá a empujar a 71 millones de personas a la pobreza extrema en 2020, lo que sería el primer aumento de la pobreza mundial desde el año 1998.

Como se puede observar, el tema de los derechos humanos y sus aportes, vienen a mandar al Estado mexicano a efecto de que lleve a cabo sus ejercicios de planeación y presupuestación y políticas públicas, en donde la dignidad de las personas se hace fundamental que se visibilice y se establezcan elementos clave para mejorar el estado actual en el cual se encuentra, bajo la base de los acuerdos internacionales, tal como se han establecido los objetivos del desarrollo sostenible (ODS) con sus 169 metas a efecto de confrontar las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de lograr un desarrollo a favor de las personas.

En el marco de lo anterior, se observa la necesidad de, además de implicar la agenda internacional en sede convencional para obligar a las autoridades a que, a la luz de los derechos humanos cumplan su deber ser ante la realidad nacional (Pobreza, problemas educativos, acceso eficiente al sistema de salud, entre otros), se requiere revisar los mecanismos internos adicionales que puedan cumplimentar el orden internacional, como posiblemente se vería en el amparo (pudiendo ser colectivo) o posibles controversias constitucionales o en sede administrativa que en su momento de deberán analizar.

Lo cierto es que, en el marco constitucional, el avance que se ha venido exponiendo es de suma trascendencia en el ámbito formal, sin embargo, en la praxis, ya desde el diseño de los planes y programas de acción y en la medición de sus resultados, resulta contradictorio ante la dimensión de la pobreza y el desequilibrio económico y la exclusión entre los diversos sectores de la sociedad.

Lo cual, bajo la visión ya planteada de Pisarello (2009), quien alude a la existencia de “enemigos” u obstáculos para que ello se realice, se hace más necesaria la intervención en su momento de alguna autoridad que exija el cumplimiento y eficacia de los derechos sociales, inmersos en la planeación del desarrollo en nuestro país.

En el contexto de analizar la pobreza, bien vale la pena tomar la concepción que el Moy establece, ya que alude a diversas dimensiones de esta. “Una persona se encuentra en pobreza multidimensional cuando tiene al menos una carencia social y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (Moy, 2022).

Argumentación y sustento en defensa de la Constitución vía los derechos humanos, al parecer no resulta el problema, menos si observamos la realidad de la pobreza. La última lectura de este indicador mostró que en 2020 se encontraba en pobreza multidimensional 43.9% de la población, 55.7 millones de personas, y en extrema 8.5%, equivalente a 10.9 millones de personas. El incremento en la carencia de acceso a la salud fue la que mostró un salto importante ese año, pasó de 16.2% de la población en 2018 a 28.2% en 2020; y la desigualdad en las diversas regiones del país, el verdadero conflicto se encuentra que al momento no se tiene un mecanismo establecido y vinculante que, en caso de no planear el desarrollo nacional, además de los parámetros formales frente la realidad social, económica y política, seguirá debilitando al sistema nacional de planeación donde los actores planean en función de intereses de corte político- partidista o personales que demeritan el quehacer de la administración pública y los principios y orden constitucional (Moy, 2022).

Bajo una primera aproximación, en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos pudiese exigírsele un cumplimiento efectivo y un redireccionamiento ante los problemas que enfrenta, sobre todo en los rubros de educación y pobreza que se enuncian, para que, como al Estado Mexicano cumpla sus recomendaciones debido a su ingreso al sistema interamericano de derechos humanos, lo cual, pudiese ser explorado (Lludgar, 2016). Sin embargo, una de las posibles situaciones que pueden afectar es la larga data que implica la consecución

de las resoluciones ante las instancias internacionales, camino que, sin duda, ante la necesidad imperante y los tiempos transcurridos en el devenir histórico de nuestro país al incumplimiento al derecho al desarrollo y un efectivo sistema de planeación, sería válida su incursión (Mendiola, 2009).

3.5. *El Sistema Nacional de Planeación Democrática como Garantía*

En el marco del desarrollo del trabajo de investigación, donde el Sistema Nacional de Planeación Democrática es la fuente de donde emana el análisis de la problemática del incumplimiento normativo por parte de la autoridad competente, desde la visión de su ineficacia para la resolución de los principales problemas que enfrenta la sociedad (la pobreza como ejemplo) por lo que se viene buscando la injerencia del poder judicial para que, además de la aplicación de la norma nacional e internacional a la luz de los derechos humanos, mediante el recurso u acción factible, se hace necesario encontrar el soporte material que detone dicha posibilidad, en dicho contexto, es el que se aborda el presente subtema.

En dicho sentido, el *Diccionario panhispánico del español jurídico* establece que dichas garantías constitucionales y son. “Un conjunto de procedimientos, criterios, condiciones o medios establecidos por la Constitución y otras leyes para la salvaguarda de los derechos de las personas físicas y jurídicas” (Real Academia Española [RAE], 2023, voz: garantías constitucionales o legales). Por lo que se hace necesario encontrar dicho camino legal ya existente, en su caso, presionar a las autoridades (ejecutivo y legislativo) a efecto de que lo puedan crear o desarrollar con la finalidad de que el Sistema Nacional de Planeación Democrática se cumpla a cabalidad y que, el instrumento jurídico denominado Plan Nacional de Desarrollo, además de que se constriña a que tenga incluido en el mismo, los principales temas que aquejan a la nación y su sociedad (la pobreza entre estos) se pueda alinear dicho documento a la asignación presupuestaria (Ingresos y Egresos) a efecto de que, además del seguimiento y su evaluación en los resultados, se considere la posibilidad efectiva de responsabilizar a aquellas autoridades que no lo cumplan.

Para Héctor Fix-Zamudio las garantías individuales considera que se pueden

definir como un conjunto de instrumentos legales, generalmente procesales, para restablecer el orden constitucional, cuando es violentado por un acto de autoridad; no nos referimos a los derechos fundamentales que el texto de 1917 llamó “garantías individuales”, sino a las herramientas legales adjetivas consignadas en la propia ley suprema. Por lo que más adelante se podrá valorar y ponderar cuál de estas herramientas puede dar cabida a algún procedimiento que apoye la tesis de demandar, en su caso, obligar a la autoridad a su cumplimiento (Fix-Zamudio y Valencia, 2021).

3.6. *El Plan Nacional de Desarrollo como instrumento normativo*

Para los efectos de exigir algún derecho, en su caso el incumplimiento de estos, se hace necesario contar con un instrumento normativo que, a la postre, al no ser respetado por alguna de las partes involucradas en el mismo, se pueda demandar su aplicación, posibles resarcimientos de daños, su ajuste, etc. Puede entonces tratarse de un contrato, convenio o cualquier otro instrumento legal que sea exigible.

Como ya se ha analizado, dicho documento, de entrada; es obligatoria su realización y presentación en tiempo y forma por el Poder Ejecutivo, ante el Poder Legislativo para su análisis y aprobación. Dicho documento, acorde a nuestro marco legal ya analizado, debe de cumplir con los principios constitucionales y elementos normativos base para que tenga plena validez, en su caso, la consulta popular, ya de manera pública abierta a la sociedad y sus sectores o por medio de la Cámara de Diputados Federal, quiénes, previo a su análisis, también participan. Ante ello, se considera que dicho documento, no solamente se trata de un instrumento aislado o de cumplimiento a criterio de las autoridades, sino que, emanado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, con base en los derechos humanos de los gobernados, cobra sustancial relevancia en el ámbito jurídico, en consecuencia, puede y debe de ser exigible y vinculante en su momento.

Si bien se ha tratado el documento como actualmente lo conceptualiza la administración en turno al establecer que: “busca establecer y orientar todo el trabajo que realizarán las y los servidores públicos los próximos seis años, para

lograr el desarrollo del país y el bienestar de las y los mexicanos.” (Secretaría de Economía, 2019). La frase “orientar” pareciera no tener la suficiente fuerza legal para que dicho ejercicio administrativo, en el fondo, si lo tiene, sobre todo, porque el mismo no debiese elaborarse al arbitrio o capricho de gobernante alguno, por lo contrario; debe de estar apegado a la realidad nacional y tender a resolver o mejorar la situación de los grandes problemas económicos, políticos, sociales y culturales.

Por desgracias, en el devenir del tiempo (desde la Revolución mexicana a la fecha) las partes obligadas lo han contemplado como un instrumento político, discursivo, más no como el instrumento al que debiesen apegarse para mejorar gradualmente los problemas que, jerárquicamente se acomodan en cada realidad o contexto del país. En el caso de la pobreza, la cual ha sido puesta como ejemplo para probar la ineficacia y falta de cumplimiento a las obligaciones del pacto social con los gobernados.

Se podría discutir la pertinencia de las teorías filosóficas de Tomas Hobbes (1588-1679) John Locke (1632-1704) o de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) para el sustentar la obligación de origen del Estado y el contrato social y los derechos humanos, por ende; de sus poderes, pero solamente se presenta al último de estos en su visión del contrato social al concebirlo como una forma para vivir en la sociedad y en donde los seres humanos acuerdan un contrato social implícito, que les otorga ciertos derechos a cambio de abandonar la libertad completa de la que dispondrían en estado de naturaleza. Siendo así, los derechos y deberes de los individuos constituyen las cláusulas del contrato social. El Estado es la entidad creada para hacer cumplir el contrato.

No obstante, ante dicha teoría, en donde se observa la participación formal de autoridades, estamos ante la presencia o expectativa de un contrato de orden público de carácter administrativo, desde la visión teleológica como Jorge Fernández establece

De conformidad con el criterio teleológico, el carácter público de un contrato lo determina su telos, su finalidad; de suerte que un contrato será administrativo si tiene determinados fines – distintos a los propios de los contratos de derecho privado-, como pudiera ser el logro de la utilidad pública. Este criterio registra en la

doctrina versiones diferentes; destacan entre ellas la de los servicios públicos, la del interés público y la de utilidad pública. (Fernández Ruiz, 2018, p. 167)

Más allá de ello, la administración pública para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, ha signado compromisos con las demás autoridades o poderes locales, Estatales o Municipales, en los cuáles les transfiere recursos económicos para lograr los fines y metas programadas.

3.7. El paquete económico como elemento jurídico en el marco del Plan Nacional de Desarrollo

Sumado al análisis que se ha realizado de la triada, Plan Nacional de Desarrollo, Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación, el denominado paquete económico en el cual se inscribe la serie de proyectos legislativos que se presentan por parte del poder Ejecutivo federal al Poder Legislativo, cada ejercicio u año fiscal, acorde a la política hacendaria, está precisamente integrado por los instrumentos, debidamente analizados, en su caso, debiendo estar alineados a las necesidades reales del país y su sociedad para el ajuste y publicación de la ley de Ingresos y Egresos, los cuales, en teoría, deben de servir para el funcionamiento y operación de la gestión gubernamental. Al caso, dar cumplimiento y seguimiento al Sistema nacional de Planeación Democrática, en su caso, al Plan Nacional de Desarrollo.

Como se observa, existen una serie de instrumentos jurídicos que no pasan desapercibidos y que, en su conjunto, vienen a concebirse como los elementos materiales que pueden ser exigibles ante la falta de alineamiento a la planeación nacional y las necesidades que prevalecen en los sectores de la sociedad, lejos de eso, siguen discutiendo (inicio de septiembre) sus contenidos, pero alejados de dichas necesidades, lo cual; como se plantea, debe y puede ser exigido en sede Constitucional, en su caso; convencional a la luz de los derechos humanos para mejorar las condiciones actuales de la nación (A la pobreza entre otros temas).

Capítulo 4

Análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2012 -2024 en el rubro de la pobreza en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática

SUMARIO: 4.1. *El Plan Nacional de Desarrollo (2018- 2024) y sus propósitos por combatir la pobreza.* 4.2. *Análisis de la pobreza en la administración del presidente Enrique Peña Nieto.* 4.3. *El Plan Nacional de Desarrollo (2019- 2024) y sus propósitos por combatir la pobreza.* 4.4. *Análisis de la pobreza en la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador.* 4.5. *La evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y los problemas de la Planeación de Desarrollo.* 4.6. *La participación del Juez para el cumplimiento de la constitución en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.* 4.7. *La función jurisdiccional como contrapeso.* 4.8. *Los mecanismos de defensa de la Constitución.* 4.9. *El Juicio de amparo como mecanismo protector y garante de derechos en sede jurisdiccional.* 4.10. *La Jurisprudencia en materia de desarrollo como elemento sustantivo para el cumplimiento de los derechos humanos.* 4.11 *Esfuerzos internacionales y los organismos de la sociedad civil como instancias de apoyo emergente ante el contexto institucional.*

El analizar el contexto que priva en algún momento u época, resulta total para comprender o entender los elementos en los cuáles, el gobernante en turno, desarrolla su actividad gubernamental tanto política como formal. En el caso del gobierno de Enrique Peña Nieto, el cual, en su lucha por alcanzar el poder. Traía consigo una serie de elementos negativos que a lo largo de su mandato no permitirían legitimar su actuar y cuya expectativa por cumplir con los compromisos establecidos en su propuesta de Plan Nacional de Desarrollo, no le eran favorables.

Su corta trayectoria política y experiencia administrativa, sumado a diversos hechos de corrupción en su gobierno en el Estado de México. Tal es el caso de la violación a la ley con el caso Paulette (Sosa,2022), enriquecimiento inexplicable de actores de gobierno de la iniciativa privada sumándose la manipulación del sistema electoral y compromisos político económicos con el conocido grupo Atlacomulco,

entre otros elementos (Milenio digital, 2022), le ponían cuesta arriba en el proceso electoral frente su adversario político que posteriormente se convertiría en su sucesor, Andrés Manuel López Obrador.

Pudiesen parecer elementos que no conducen a un impacto directo en el quehacer gubernamental, sin embargo, la legitimidad de un mandatario es de suma trascendencia para transitar y formar alianzas que permitan que un gobierno trabaje sin tanto problema, por lo menos, para que en el ámbito de la administración pública cumpla con sus compromisos sociales, económicos, políticos y culturales, al caso que referenciamos, con el tema del combate a la pobreza, como demanda añeja y que históricamente se viene exigiendo.

Ante dichos escenarios, el contexto social y económico, además de desfavorable en el sexenio de dicho presidente, generaron incertidumbre en la consistencia de programas y acciones de gobierno que dieran como resultado avances en el combate a la pobreza. No obstante, a la luz de la ley nacional de planeación, el documento elaborado y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, sin duda alguna que cumplieron con las especificaciones normativas en cuanto a forma, previendo desde ese tenor, una posibilidad más de concretarse sus propósitos, como el mejorar las condiciones de vida en los diversos sectores de la sociedad, sin embargo, al transcurrir el tiempo, no sucedió de tal manera, tal como se verá en cifras.

El poder tener elementos comparativos, sobre la situación que prevalece en el marco de los ejercicios de planeación democrática, donde, por un lado, se nutre de la participación de la sociedad, el congreso y otros actores y, por otro lado, se complementan con la visión ideológica del mandatario en turno para, al final, lograr metas y objetivos que suponen mejorías en los diversos temas, entre ellos la pobreza, son elementos de valoración para visualizar las posibilidades de lograr los objetivos trazados.

4.1. El Plan Nacional de Desarrollo (2012- 2018) y sus propósitos por combatir la pobreza

El 2 de febrero de 2015, en la página oficial del Gobierno de la México, se observa una frase que sin duda vale la pena resaltar para el análisis del mensaje: “Proyecta, en síntesis, hacer de México una sociedad de derechos, en donde todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución” (Secretaría de Educación Pública, 2015). En dicho sentido, parecía de inicio que la propia Constitución mexicana sería respetada para beneficio de los diversos sectores de la sociedad, que el ejercicio del gobierno y sus responsabilidades serían un fin a cumplir, tal como el Sistema Nacional de Planeación Democrática lo demanda.

En dicho contexto, se propuso 5 metas, a decir: 1. México en Paz; 2. México Incluyente; 3. México con Educación de Calidad, 4. México Próspero y, 5. México con Responsabilidad Global. Para efectos del desarrollo de la presente investigación, la meta número 2, es la que contempla el compromiso de mejora de las condiciones de vida de los mexicanos, comprometiéndose a: “Enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen. El objetivo es que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.” (Secretaría de Desarrollo Social, 2013). En dicho tenor, se presupone el compromiso ético y jurídico de un mandatario para mejorar las condiciones de desigualdad y, como literalmente lo dijo, garantizar los derechos sociales para la consecución de una sociedad más justa e igualitaria, cuya meta, se puede entreverar con las demás para el logro integral de sus compromisos en sede legal.

En el marco de sus programas, los cuales, presumiblemente venían a mejorar las condiciones de los mexicanos en situación de pobreza, estableció el Acuerdo para el Fortalecimiento Económico y la Protección de la Economía Familiar (Gobierno de México, 2018), la Cruzada Nacional contra el hambre (Gobierno de México, 2013) y el Programa PROSPERA (Gobierno de México, 2016), dirigido a la inclusión social de las personas, así como el programa de pensión para adultos mayores (Gobierno de México, 2015).

Sus referencias y compromisos, desde la consulta ciudadana realizada en el marco de los foros del Plan Nacional de Desarrollo mantenían la expectativa de mejorar el empleo y hacerlo más digno, promover actividades productivas y que, en

resumidas cuentas, además de insertar la sociedad en el progreso y en la economía, que su situación en el hogar mejorara. Su compromiso lo podemos resumir con sus propias frases: “Las grandes políticas económicas deben reflejarse en los bolsillos de los mexicanos; y en la calidad de vida de los hogares del país. En ello habremos de trabajar (Gómez Urrutia, 2013).

En el caso del programa denominado Cruzada Nacional Sin Hambre, su tendencia se enfocaba a garantizar “el derecho al acceso permanente a una alimentación adecuada de los 7 millones de mexicanos que viven en pobreza extrema de alimentación” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2015). Nótese que estaba dirigido solamente a aquella población en pobreza de alimentación, tomando en cuenta un elemento o componente de la pobreza extrema, lo cual, en un adelanto a las conclusiones, constituían solamente paliativos más no verdaderas rutas para lograr que la sociedad mexicana que se encontraba en la pobreza, pudiese tener los medios para, de manera sistemática y permanente, saliera de la pobreza. Los objetivos se encaminaban a dar de comer a quienes tuvieran carencia alimentaria (Alimentación y nutrición adecuadas de los mexicanos en extrema pobreza y con carencia alimentaria severa.) Eliminar la desnutrición infantil y, posiblemente la que más se acerca al propósito de mejorar las condiciones de vida y su inserción al desarrollo en su momento fue el “Aumentar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.”(Gobierno de México, 2013).

Finalmente, el programa PROSPERA, fortalece los apoyos que ya recibían los beneficiarios de Oportunidades y logra una inclusión financiera productiva y laboral de las personas beneficiarias. No obstante, en el histórico de dicho programa, se reconoce oficialmente que era una transformación del anteriormente denominado Programa Oportunidades. De dicho programa, se puede destacar, para fines de compulsa con los datos de pobreza que, pretendía lograr la inclusión financiera, laboral y productiva impulsando el propio esfuerzo de la sociedad en condiciones de pobreza.

El programa contemplaba diversos mecanismos de apoyo financiero orientados al desarrollo productivo, incluyendo facilidades para un mayor ahorro, tasas de interés competitivas sin comisiones, créditos accesibles, seguros sin costo

adicional y programas de educación financiera. Adicionalmente, se establecieron apoyos educativos a través de becas para educación superior y técnica superior, así como becas de capacitación laboral enfocadas en facilitar el acceso al empleo formal y la seguridad social. Como complemento, se garantizaba el acceso preferente al Servicio Nacional de Empleo (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2015).

Si bien estas iniciativas estaban enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo —instrumento base para establecer las directrices nacionales en materia de reducción de la pobreza mediante planes y programas de inserción social— los resultados obtenidos han sido limitados (Gobierno de México, 2013). A pesar de las promesas de mejores escenarios para el combate a la pobreza, la realidad muestra que los compromisos históricos acumulados, confrontados con los escasos resultados observables, sugieren una perspectiva poco alentadora. Esta situación se hace más evidente al constatar que los compromisos establecidos en la triada planeación, programación y presupuestación (PPP) no alcanzaron los objetivos esperados.

El Plan Nacional de Desarrollo cumplió con los mandatos constitucionales y legales, incorporando los criterios y principios del Sistema Nacional de Planeación Democrática. En su marco introductorio y visión general, el documento presentó un diagnóstico del contexto nacional durante la administración correspondiente, así como una visión del desarrollo basada en la pertenencia democrática de los mexicanos. Entre sus objetivos fundamentales, se estableció el compromiso prioritario de “revertir la pobreza”.

En el marco introductorio y visión general, se sustenta el documento en el marco del artículo 26 ya mencionado y, sobre todo, se hace el compromiso de que a dicho instrumento se rige la programación y presupuestación y que “...se sujetaran, obligatoriamente, los Programas de la Administración Pública Federal” (Gobierno de México, 2013). En cifras, se reconoce que México tuvo uno de sus mejores crecimientos económicos y la calidad de los mexicanos (1954-1970 con un crecimiento del 6.7 % anual), reconociendo también que en las últimas décadas el crecimiento de la economía, se lee en el texto: “... ha sido insuficiente para elevar

las condiciones de vida de los mexicanos y para reducir en forma sostenida los niveles de pobreza (Plan Nacional de Desarrollo, 2013)

En dicho contexto, se puede inferir que, con el pulso y datos del pasado y de su presente, con la constitución en mandato pleno y el compromiso político, el Plan Nacional de Desarrollo, se presupone, como se ha afirmado, debe de ser el eje rector y el documento base para el ejercicio de gobierno, sin embargo, como se ha expresado, al final se convierte en un elemento formal y de orden político, cuyo seguimiento y cumplimiento no se acata.

4.2. Análisis de la pobreza en la administración del presidente Enrique Peña Nieto

Como ya se ha comentado, el instrumento denominado Plan Nacional de Desarrollo elaborado por mandato legal, en el caso que nos ocupa, el del ejercicio de gobierno 2013-2018, contempla la elaboración de un diagnóstico, el cual confronta a los mandatarios con la realidad imperante en su inicio de gobierno, en consecuencia, su visión no debe de estar desajustada de las grandes necesidades que aquejan al país, el problema de la pobreza sería la constante.

En el instrumento en cita, el entonces Presidente de la República reconoció que el desarrollo social debiese de ser una prioridad, que existen círculos viciosos en el desarrollo que no han logrado generar oportunidades de desarrollo, al caso, que son escasas (Gobierno de México, 2013). En el ejercicio de diagnóstico reconoce que 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza, mientras que el 10.4% lo está en condiciones de pobreza extrema. Ante magno escenario, la deuda social histórica y el futuro del país, debiese trabajar en el sentido de revertir esas cifras y mejorar sustancialmente la pobreza; no obstante, como se observa en los programas precitados, estos solamente están diseñados para palearla y no sacar a la sociedad de dichas circunstancias.

Como un elemento fundamental, reconoce a los derechos humanos como una vía la consolidación de un Estado Democrático haciendo el compromiso de su respeto y cumplimiento, en consecuencia, a mejorar las condiciones sociales y el

derecho al desarrollo, tal como se ha definido en apartados previos. (Gobierno de México, 2013). Elementos que se han venido mencionando con la finalidad de, en su momento, además de impulsar a que el instrumento en comento; con la formalidad, como es el caso; contemple las principales necesidades de la sociedad y que en el ejercicio de gobierno se cumpla con el mismo, caso contrario, se demande el cumplimiento ante la autoridad judicial.

En el punto II. México Incluyente se encuentra el diagnóstico sobre los niveles de exclusión, la privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones (Gobierno de México, 2013) se vuelve a confirmar y reconocer que casi la mitad de la población no dispone de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades y tampoco ejerce derechos como educación, salud, calidad de espacios, vivienda y acceso a la alimentación. En dicho texto y apartado, resalta que el 40% de los municipios, el porcentaje de pobreza es mayor al 75% con la población con características indígenas, rurales y apartadas, mientras que en 190 municipios del país se concentra la población en pobreza extrema.

Se reconoce también que la distribución de la riqueza, además de ser un reto para el desarrollo nacional y la equidad social, en la última década México fue la segunda nación más desigual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En el diagnóstico de cuenta, se observa que los recursos públicos destinados a combatir la pobreza y desigualdad solamente el 10% se dirige a la atención tan solo del 20% más pobre de la población (Gobierno de México, 2013).

Ante semejante escenario, sería lógico que de manera estratégica el gobierno dirigiera sus políticas públicas de manera prioritaria al combate a la pobreza, sin embargo, entre las preguntas a analizar es: ¿Qué es lo que sucede en el camino? Las respuestas son variadas, como el que el documento, pese a que está realizado bajo los ordenamientos legales, formalmente; políticamente e ideológicamente, cambian los escenarios en el transcurso del sexenio o de los subsecuentes ejercicios gubernamentales. Al final los resultados y esfuerzos no son acordes a la problemática en cuestión.

Al cierre del ejercicio del gobierno del licenciado Enrique Peña Nieto, de

haber realizado las acciones inherentes para su combate, estas debieron cambiar sustancialmente, sin embargo; los resultados no se movieron, por lo menos no a como debiese avanzar ante el rezago social y las inversiones realizadas en los programas mencionados. Para Rodolfo De la Torre (2021) pese a los ajustes que se han venido realizando en los métodos de medición de la misma, en su estadística asume que la pobreza y vulnerabilidad en 2015 fue del 36.7% aumentando en el 2016 en un 39.8% para cerrar el sexenio en el 2018 en 37.3%. En el caso de Pobreza extrema, de acuerdo a cálculos propios con datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015 y a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2016, 2018 y 2020 en 2015 fue del 5.9 %, subiendo al 6.3 % en el 2016 y con un 6.2 % al 2018.

Como se observa, pese a que existen puntos de inflexión, en la realidad los resultados no abonan sustancialmente a concluir que el combate a la pobreza, en consecuencia, los planes y programas o metas establecidas en el marco de la Planeación del Desarrollo, han sido eficaces, y sí por el contrario el deterioro de la sociedad sigue siendo constante.

En la medición que se hace referente a bienestar, población con ingreso menor a, en la línea de pobreza extrema al cierre de la administración en comento fue en aumento: 12.2 %, 13.5 % 13.0 % del 2015, 2016 al 2018, respectivamente. Por otro lado, la línea de pobreza, con algunas variables, quedó de igual manera sin resultados sustanciales positivos para su reducción: 2.1 %, 44.8 %, 42.9 % con relación a los años previamente mencionados.

Cabe destacar, que la pandemia ha producido un sesgo para el análisis del objetivo, por lo que se debe de tomar otra temporalidad para que el resultado pueda ser debidamente valorado. Primero, sin ninguna sorpresa, es posible que mejoren el ingreso y la mayoría de los indicadores no monetarios entre 2020 y 2022. Tras la catástrofe del inicio de la pandemia está el normal rebote de las condiciones de bienestar de la población. Sería sorprendente que hubiera algún declive en los indicadores de nivel de vida. La comparación pertinente será entre 2018 y 2022

En tanto, Claudia Altamirano (2019) comentó y manifestó que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) concluyó que

el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) dejó acciones insuficientes en el combate a la pobreza, pese a ser uno de sus principales compromisos durante el sexenio, tras obtener una medición promedio de 60.9 %.

En dicho análisis se observa que en el sexenio de Peña Nieto las personas en pobreza pasaron de ser 41.8 millones en 2012, a 44 millones en 2016, y la población en pobreza extrema pasó de 11.5 a 9.4 millones en el mismo periodo. Destacándose por parte de CONEVAL que, para la reducción significativa de los índices de la pobreza, se debe de aumentar el ingreso corriente a nivel superior al de la línea de la pobreza, a la par de disminuir las carencias.

Ante dichas cifras, se puede concluir que, pese al mandato constitucional, a los compromisos de campaña, a lo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo y al seguimiento al Sistema Nacional de Planeación Democrática, no se cumplieron las metas programadas, por tanto, los recursos presupuestados y avalados por el Congreso de la Unión, resultó ser más un gasto que inversión y, la pobreza sigue sistemáticamente en aumento, pese a los posibles esfuerzos del discurso político e que las cosas mejoran sustancialmente (López y De la Torre, 2022). En dicho sentido, es necesario dejar a un lado los programas asistencialistas que solamente “disfrazan” temporalmente la perspectiva de ingresos de la sociedad más pobre, la cual, salta de la línea de la pobreza extrema a la pobreza y viceversa.

El diputado Salomón Chertorivski Woldenberg planteó construir un verdadero Estado de bienestar, porque los programas sociales solo son una ayuda, por lo que estableció que urgía una reforma fiscal debido a que se requiere más presupuesto para lograr una mejor política social y fortalecer salarios (Mondragón, 2023)

Dicho Escenario prueba que, pese a la existencia y cumplimiento formal al Plan Nacional de Desarrollo y su estructuración en tiempo y forma, se observa un comportamiento poco ético y contrario a la realidad imperante. Como ejemplo se ha puesto a la pobreza, la cual, acorde a las cifras y estadísticas mencionadas, se podría afirmar que no cumplió sus metas programadas y que, en consecuencia, el instrumento de planeación, la programación y la presupuestación no abonaron a los propósitos preestablecidos.

4.3. El Plan Nacional de Desarrollo (2019- 2024) y sus propósitos por combatir la pobreza

En la misma línea que se ha hecho para el análisis del Plan Nacional de Desarrollo en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, en donde la pobreza ha sido el elemento a analizar a efecto de poder comprobar las deficiencias en la efectividad de los planes y programas, por diversos factores, como se ha venido comentando; toca turno al sexenio del Licenciado Andrés Manuel López Obrador.

Al caso, el escenario político que le hace llegar al poder, es precisamente su discurso y lucha por mejorar las condiciones de la pobreza en el país. Para los efectos del presente trabajo, es importante resaltar que el contexto debe de analizarse de manera particular y especial, debido a la gran problemática que la pandemia originó en los índices de la economía y el desarrollo, al final, se puede visualizar que los resultados no son tan diversos del anterior gobierno en materia de mejoramiento de los índices de pobreza en el país y sus regiones. El combate y atención realizado, con sus altas y bajas, la pobreza persiste, en consecuencia, la promesa histórica y sustancial de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos más marginados prevalece hasta nuestros días.

Andrés Manuel López Obrador asumió la presidencia con una contundente legitimidad democrática, muy diferente a su predecesor. De acuerdo con Forbes (2019), de las 56 millones 611,027 personas que votaron en las elecciones federales, el 53.19% respaldó su candidatura con 30 millones 113,483 sufragios (Navarro, 2018). Esta victoria histórica generó amplias expectativas sociales, particularmente entre los sectores más vulnerables de la población, quienes aspiraban a superar sus condiciones de marginación y pobreza.

Gran parte del discurso de inicio y recurrente fue precisamente la crítica al modelo económico que, desde los años de 1982-1983 con los inicios del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, prevaleció hasta antes del inicio del sexenio en comento, ello en referencia al modelo neoliberal. (López y De la Torre, 2022) Ante ello, el discurso en contra de dicho modelo y de combate a la pobreza, cambia los programas ya aludidos, principalmente el Prospera, para ahora dar luz a Jóvenes

construyendo el futuro y la Pensión para Adultos Mayores, principalmente.

El contexto socio-político a la llegada del mandatario, posiblemente más que en otros momentos de inicios de gobierno, daban la posibilidad de mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los mexicanos en situación de marginación y pobreza. La frase icónica de “Por el Bien de Todos, Primero los Pobres” resultó una esperanza para millones de mexicanos que, como ya se ha visualizado, el anterior gobierno no había ayudado ni mejorado su situación.

Con una Cámara de Diputados Federal con mayoría calificada, las posibilidades de cumplimiento en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, la Programación y Presupuestación de recursos para dar sustento a los programas de combate a la pobreza, formaban la gran oportunidad de destinar los recursos suficientes para lograr metas de corto y mediano plazo para la mejora de las condiciones del país, como la inseguridad, el desarrollo económico y, los índices de la pobreza, entre otras grandes necesidades (salud, educación, etcétera).

El *Diario Oficial de la Federación* de data 12 de julio de 2019, daba a conocer la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo del país, en la administración pública del Mandatario Andrés Manuel López Obrador. Documento, que, acorde a los parámetros marcados en el Sistema Nacional de Planeación, no estaba elaborado con los elementos clave para ello, entre otras cosas, diagnóstico y sustento objetivo que diera luz a la ruta que se estaba trazando en dicho gobierno (Gobierno de México, 2019).

Su presentación, que no fueron más que frases propias u apropiadas, se destaca, en materia de pobreza la ya mencionada frase “Por el bien de todos, primero los pobres”. Aseveración que daba la esperanza en que las estrategias de gobierno y políticas públicas llevarían esa tendencia. Sus principales ejes se concentraron en: Política y Gobierno dentro del cual hace referencia al “Respeto a los derechos humanos” (Punto 1, Fracción iii.). En el eje o punto 2, denominado Política Social, el cual únicamente establece que se trata de “Construir un país con bienestar. Desarrollo sostenible”. Como se observa en el documento, nada se explica ni se sustenta, solamente se enuncia.

Los programas para el combate a la pobreza y generación de desarrollo

social para trabajar sobre una visión de bienestar, se sustentan en 9 programas, denominados: Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, Becas para el Bienestar Benito Juárez, Jóvenes Construyendo el Futuro, Jóvenes escribiendo el futuro, Sembrando vida, Programa Nacional de Reconstrucción, Desarrollo Urbano y Vivienda y Tandas para el bienestar, respectivamente.

En el eje 3, referente a la economía, no se observa alguna visión o acción que incluya a los sectores de la sociedad más vulnerables, las líneas son generales, enunciativas más no explicativas por sí mismas, lo cual hace muy complicado el darles alguna interpretación, so pena de no ir por la ruta adecuada. Por tanto, se vuelve importante conectar con el punto 4. El cual denominó Epílogo, Visión de 2024, en el cual lleva a cabo una presentación de la cual se destaca el propio reconocimiento al mandato de la Constitución Mexicana (Punto 4, Párrafo primero del Decreto) para la elaboración del documento y sus propias características, dicho párrafo lo traduce en el siguiente contexto el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es, en esta perspectiva, un instrumento para enunciar los problemas nacionales y enumerar las soluciones en una proyección sexenal.

En un primer análisis, se observa que, el mandato constitucional es reconocido como una ruta trascendente para dar solución a los problemas en el periodo determinado de 2019-2024. Más allá de ello, se menciona en el párrafo segundo, que, el documento formal denominado Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024 es la consolidación de los compromisos electorales, cuya práctica originaria (Sexenio de Lázaro Cárdenas de Río) era buscar que el plan fuese el instrumento orientador en el curso del ejercicio del gobierno.

Cierra el párrafo reconociendo que los lineamientos constitucionales mencionados buscaron convertir esa práctica en obligación de toda presidencia a fin de dar coherencia y continuidad a la administración pública federal. Por ello, todo ejercicio presidencial debe plasmar en un documento estructurado y consensuado con la sociedad los objetivos que se propone alcanzar y los medios para lograrlo. Es decir; si esta visión, que de origen es en efecto lo que busca la Constitución con base en los artículos 25 y 26 ya desglosados, en sede convencional y con visos

democráticos, luego entonces, no se comprende el porqué de los cambios abruptos para determinar el desarrollo nacional.

El párrafo tercero confirma el deber ser y parte de lo que ha venido sucediendo, incluyendo a la administración del mandatario redactor del instrumento en su visión, cuando afirma: “El significado de un documento rector del desarrollo podría parecer evidente, pero no lo es, porque los sucesivos gobiernos de 1934 a la fecha han operado con concepciones y definiciones muy distintas y hasta contrapuestas de desarrollo y de las políticas para lograrlo” (Gobierno de México, 2019). De dicha interpretación, se preveía que las cosas cambiarían, de entrada, que el Sistema Nacional de Planeación Democrática tendría su mayor bonanza y respeto a su deber ser, que el cambio de la política neoliberal y empobrecedora como se menciona, en cuyo documento afirma “... la multiplicación de la deuda externa, la pérdida del poder adquisitivo de la moneda y del salario y el crecimiento de la desigualdad, la pobreza y la marginación” (Gobierno de México, 2019).

Señales y más señales de que el reconocimiento a las políticas neoliberales de anteriores gobiernos, deberían cambiar por un régimen de bienestar y desarrollo para las clases más desprotegidas, sobre todo cuando afirma lo que desde 1982 a 2018, los gobierno dejaron de hacer, en donde afirma que el mayor desastre se visualiza de esos 36 años, el rompimiento al contrato social con el esfuerzo de los gobiernos posrevolucionarios.

Ante el escenario que se plasmaba, el cuál más que un instrumento técnico-jurídico, se observa como un ideario político, de críticas al sistema prevaleciente de los gobiernos previos, sin embargo, se recoge un compromiso de gran calado que en síntesis en su último párrafo de la *PRESENTACIÓN* hace un gran compromiso, no solamente a los mexicanos, sino al concierto internacional “Tenemos ante el mundo la responsabilidad de construir una propuesta posneoliberal y de convertirla en un modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales” (Gobierno de México, 2019).

Son trece los “principios” en los cuáles sustenta el documento del Plan Nacional de Desarrollo, para fines del presente trabajo y sobre la base en la que sustenta (analizar y medir la pobreza), el principio, como se le denomina, es el de

“Por el bien de todos, primero los pobres,” el cual intenta separar el poder político del poder económico, basándose en que por más de 36 años, los gobiernos neoliberales beneficiando a la iniciativa privada y al corporativismo, en contra de la sociedad y sus sectores; cerrando con la siguiente frase: “Pero una sociedad que se desentiende de sus miembros más débiles y desvalidos rompe el principio de empatía que es factor indispensable de cohesión, instaure la ley del más fuerte y acaba en un total envilecimiento” (Gobierno de México, 2019).

El principio denominado “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera” contiene elementos que en su momento daban esperanza a nuevos y sustantivos cambios para el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas en el país, entre las que se contemplaba el combate a la pobreza. En esta visión, se observa la posibilidad de trabajar para que el crecimiento económico tienda a desconcentrar la riqueza y que esta llegue a los más pobres o desprotegidos, cuyo modelo de desarrollo se concentra en el respeto de los habitantes y de su entorno con visión regional.

El marco de su Política Social, anunciaba que, para fines del gobierno en el 2024, el país y su gente, estaría viviendo en un estado de bienestar, sustentado en los artículos 3, 27 y 123, entre otros, del texto constitucional en donde el Estado trabajaría para frenar las grandes desigualdades sociales. Hace compromiso para que “desde abajo” sean los miembros de la sociedad más oprimidos, los pobres, quienes tengan mayor participación, en consecuencia, mejores condiciones de vida. Rematando en el último párrafo del precitado eje: “El gobierno federal hará realidad el lema “Primero los pobres”, que significa empezar el combate a la pobreza y la marginación por los sectores más indefensos de la población” (Gobierno de México, 2019).

Finalmente, en el eje denominado “Desarrollo sostenible”, se hace el compromiso de llevar a cabo acciones sin comprometer a las futuras generaciones, concentrando si gran carga social, bajo un mandato ético el que “Además, se guiará por una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural ni al entorno.”

En resumen, si establecemos una comparativa a priori, del formato y contenido de los planes de desarrollo en análisis de ambas administraciones, el primero de ellos (Enrique Peña Nieto) sería un instrumento técnico-jurídico completo, el cual cumple con claridad sus objetivos y se observa una ruta de atención para lograr mejoras sustanciales en el país en su sexenio. Caso contrario, tenemos al último analizado (Andrés Manuel López Obrador) el cual vendría a ser la antítesis del deber ser de un instrumento total para ser la guía del desarrollo y crecimiento nacional.

En ambos casos, se reconoce y se acepta el significado de dicho instrumento, su importancia y trascendencia y su obligatoriedad para ceñirse a éste en los siguientes años de ejercicio gubernamental. Ante dichos instrumentos, se puede visualizar la opacidad de la Cámara de Diputados Federal, primero, al aprobarlos sin objeción alguna pese a la realidad nacional, en segundo; aprobarles recursos económicos para financiar su contenido (Presupuesto de Ingresos y Egresos) y, tercero, al no verificar sus resultados y pedir modificación y reorientación (Facultad revisora) de dichos instrumentos, aprobando las cuentas públicas de cada ejercicio gubernamental, pese a los resultados. (Como se observa en el combate a la pobreza).

4.4. Análisis de la pobreza en la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador

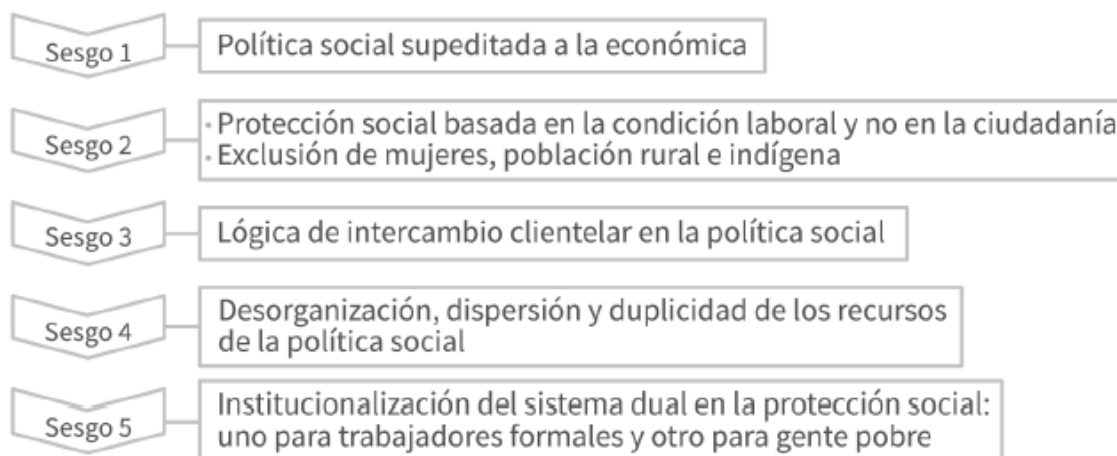
Tal como se observó en el análisis previo, sobre la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo del mandatario Andrés Manuel López Obrador, por un lado, esperanzador, pero por otro, sin base científica o sustento real que le diera viabilidad, era ya materia de análisis y de observaciones por parte de la Cámara de Diputados Federal al momento de su presentación en los términos de la Constitución y de la Ley de Planeación, lo cual, como se ha manifestado, no sucede en un país donde el sistema presidencial sigue siendo más poderoso que los poderes legislativo y judicial.

No obstante, además de lo mencionado; es necesario revisar las cifras en

materia de pobreza para comparar y analizar el cumplimiento al mandato constitucional y legal que se ha venido expresando en referencia al deber ser de la planeación del desarrollo en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática respecto al tema de la pobreza en el país. Manuel Ignacio Martínez Espinoza (2023) analiza la política social del mandatario en cita, intentando probar que, tanto en el ámbito normativo como en lo práctico, dichos programas o políticas trae una serie de contradicciones, vacíos en insuficiencias.

Para dicho autor, a lo largo de la historia del país han existido una serie de sesgos en los cuales ha incurrido el gobernante, motivo por el cual, no se ha consolidado un sistema que permita generar mejores resultados. En el marco del presente trabajo, se encuadra en el cuarto sesgo condicionante, refiere a las deficiencias en la planeación, su instrumentación y articulación de las acciones que permitiera la creación y consolidación de un sistema de protección social integral. Al final, los resultados obtenidos han sido la duplicidad y desorganización, en consecuencia, la continuidad de los grandes problemas, entre los que se destaca la pobreza, como se ve en la gráfica 1.

Grafica 1 Los sesgos estructurales en el RPS mexicano



Fuente: Martínez, M.(2023).

Es importante mencionar que, con este contexto es con el que inicia la gestión el Lic. Andrés Manuel López Obrador previos gobiernos, entre ellos, el que se compara con del Lic. Enrique Peña Nieto. Por otro lado, bajo las cifras del Coneval en materia de medición de la pobreza (2020) el autor destaca que “el porcentaje de la población

en situación de pobreza aumentó dos puntos porcentuales, al pasar de 41.9% en 2018 a 43.9% en 2020; en términos reales, esto significó que 55.7 millones de personas fueron consideradas como pobres, mientras que en la medición previa fueron 51.9 millones de personas, con lo que la pobreza en 2020 se registró en 3.8 millones de personas más que en 2018” (Martínez Espinoza, 2023, p. 58).

En el caso de la pobreza extrema, según las cifras analizadas en el año de 2020 “se presentó en 2.1 millones de casos más que en 2018, pues pasó de 8.7 a 10.8 millones de personas, con lo que el porcentaje aumentó de 7% a 8.5% de la población mexicana” (Martínez Espinoza, 2023, p. 59). Como se ha mencionado, un elemento fundamental que sesga aún más la posibilidad de una comparativa en condiciones de igualdad con el sexenio previo, es sin duda la pandemia, la cual arrojó un problema social severo que, en consecuencia, trajo en aumento la condición de pobreza de los mexicanos más vulnerables. Sin embargo, para Martínez Espinoza, la política social implementada con todo y sus ajustes, no logró mejorar sustancialmente las condiciones de pobreza ante sus problemas de contención, ello debido a que, pese a la inversión los programas sociales, el gasto social y las medidas para atender los estragos sociales de la pandemia. El que se obtuvo en el 2020 resulta de una consecuencia inmediata de la eliminación del programa de Progres- Oportunidades-Prospera y, por tanto, de la ausencia de programas focalizados en población pobre, pues una línea de acción de la política social ha sido la universalización de programas sociales, y ello de acuerdo a Martínez ha gestado un efecto de regresividad (Martínez Espinoza, 2023).

Con base en las cifras del CONEVAL 2022 respecto a la pobreza (Véase Grafica 2) existen divergencias en diversos analistas, principalmente ante el posicionamiento del gobierno del mandatario Andrés Manuel López Obrador, quien de manera triunfal hizo el anuncio respecto a la reducción de la pobreza, tema que, si bien es cierto no es de debatirse para fines del presente trabajo, el cambio de fórmulas para la medición de la pobreza y la pandemia son elementos que no dan clara objetividad a las cifras. Por un lado, al mejorar en algunos indicadores como el ingreso, gracias a los programas sociales implementados, ante la deficiencia en el sistema de salud y la escasez de medicamentos puede hacer la diferencia en las

cifras proporcionadas por el actual gobierno (Esquivel, 2023)

Gráfica 2. Indicadores de pobreza en México



Fuente: Coneval (2022).

Esquivel (2023), analiza el contexto de las cifras otorgadas por el CONEVAL, 2022. Hace referencia a la visión multidimensional de la misma. Sin embargo, ante las carencias en otras modalidades, como la que ya se comentó, (salud) los resultados no se pueden tomar literalmente.

La *Revista Forbes* alude a la reducción de la pobreza en un porcentaje del 16%, y subraya que México redujo en 8.9 millones su número de pobres a un total de 46.8 millones de personas, casi 16% menos que las 55.7 millones de 2020. No obstante, también resalta las carencias sociales, lo cual, podría verse como un avance en algún sentido, pero como retroceso en otros, ya que la carencia más usual fue el inaccess a la seguridad social, que afectó a 50.2% de la población, 64.7 millones de personas tal y como se ve en la gráfica 3 (Forbes Staff, 2023).

Gráfica 3. Disminución de la pobreza en México



Fuente: Forbes Staff (2023).

En dicho sentido se estaría observando una disminución importante de la pobreza en el país respecto de la administración pasada la de Enrique Peña Nieto como lo aducen las cifras “El país redujo en 5.1 millones de personas el número de pobres ante 2018, cuando el 41.9% de la población estaba en esta condición, lo que implica una reducción de 4.3 puntos porcentuales desde entonces.” (Forbes Staff, 2023) Pero insuficientes en el contexto histórico y sobre todo, en el marco de un Sistema Nacional de Planeación Democrática que ordena una sistematización y cumplimiento sexenal se parámetros que abonen a mantener de manera permanente la mejoría de las condiciones de vida de la sociedad.

Para Rodolfo De la Torre en una previsión a las cifras previamente mencionadas, no le causa sorpresa alguna el que pudiesen tener mejoras, como al caso sucedió, ello debido a que la pandemia es un factor que se considera por el normal rebote de las condiciones de bienestar de la población (De la Torre, 2023). En su desarrollo sobre el análisis de la pobreza, destaca que, sin bien es cierto que han aumentado los recursos económicos en los programas sociales, mismos que ya se han mencionado, su efectividad para cambiar los niveles de pobreza no son efectivos. Lo anterior debido a que se redujo el monto recibido por los más pobres

de los pobres. Concluye su reflexión haciendo énfasis en que no se deben de analizar de manera apresurada las cifras ya que se puede obtener un trivial y engañoso panorama sobre el desarrollo social.

Graciela Teruel (2022) destaca al respecto que La población entra y sale de la pobreza con más facilidad que lo que reflejan las cifras oficiales, pero enfrentan lo cual viene a corroborar que, pese a las posibles cifras alentadores en algún momento del sexenio de cada mandatario, estas se mantienen en constante alteración y en perjuicio de una estabilidad que se mantendría, en el caso de tener un seguimiento a una planeación estratégica, permanentemente analizada y ajustada a la realidad nacional, más allá de visiones personales, ideológicas o de grupos en el poder. En su obra, *Dinámicas de la pobreza en México*, realiza un análisis más exhaustivo que permite ver, los “logros” del actual sexenio, como algo que se viene suscitando en los diversos periodos de tiempo, en donde enmarca en los últimos 20 años, lapso en el cual se está analizando a ambos gobiernos. Además de hacer una importante definición sobre la pobreza en consulta a diversos autores, con los que coincide en el sentido de que su erradicación es sustancial para mejorar todas las condiciones de vida en sociedad, sus ingresos y niveles de bienestar.

Explica detalladamente los métodos de medición de la pobreza, desde la visión unidimensional hasta comprender la modalidad por hoy utilizada por el CONEVAL, la pobreza Multidimensional en México hasta hace algunos años, la medición de la pobreza se abordaba desde un enfoque unidimensional mediante el cálculo de las tasas de recuento de tres líneas oficiales de pobreza: la línea de pobreza alimentaria, la de pobreza de capacidades y la de pobreza de patrimonio (Teruel, 2022) Sobre la base de sus aportes, se puede entender a la pobreza, como esquema de estudio y análisis entre ambos gobiernos y sus planeaciones del desarrollo, como la línea más exacta a seguir para lograr los propósitos de sacar adelante a la sociedad, sin embargo, actualmente parece más un sistema de competencia y de programas temporales que una verdadera visión estadista tendiente a lograr avances permanentes y sustanciales basados en políticas públicas de largo alcance.

Para Teruel, es necesario entender la movilidad de la pobreza, distinguiendo aquellos movimientos permanentes y transitorios desde y hacia la pobreza, conocer el nivel de vulnerabilidad que la provoca, a efecto de poder implementar políticas que lograsen, prevenir y, en su momento, hacer más eficientes las medidas para su combate. En dicho sentido, se ha hecho énfasis en que el Sistema Nacional de Planeación Democrática y su instrumento como lo es el Plan Nacional de Desarrollo, son elementos sustantivos para que, en el corto, mediano y largo plazo, se pueda revertir la situación de la pobreza en el país y aminorar su movilidad, por lo menos en datos negativos o no permanentes como se ha observado en ambos periodos de gobierno.

En su análisis de los datos panel de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (Ennvih) de 2002 y 2005, Garza-Rodríguez (2010) realizó una descomposición de la pobreza total en dos categorías: crónica y transitoria. Sus hallazgos revelaron que la pobreza crónica representa el 69% del total, mientras que la transitoria constituye el 31% restante. El estudio también demostró que las distintas manifestaciones de pobreza —ya sea alimentaria, de capacidades o de patrimonio— están vinculadas a factores causales específicos y diferenciados.

De una manera u otra, las políticas públicas debiesen ser analíticas, sostenibles y de largo alcance, no solamente cambiadas en membrete entre cada administración y, mucho menos; con fines de orden político, partidista o ideológico; por el contrario, un sistema nacional de planeación democrática obliga a mejorar la situación de cada sector de la población, al caso, sacar permanentemente a la sociedad y grupos vulnerables de su condición de pobreza, no solamente de manera transicional y, en el caso de los factores sociales, económicos, políticos o culturales que se enfrenten, bajo un diagnóstico previo y estadista, a efecto de poder prevenir la problemática y lograr menor movilidad hacia las líneas de pobreza y mayormente hacia fuera de ésta.

Contrario a lo que se ha venido comentando, los recursos ejercidos para las obras insignia de la actual administración y las empleadas para combatir la pobreza y la marginación, son ejemplos que ilustran visiones contrarias que no permiten avizorar un panorama objetivo y permanente para mejorar los comportamientos

históricos de los gobernantes, al caso, de los dos últimos en análisis, máxime cuando no están definidas las condiciones, locales, nacionales e internacionales como para determinar de manera aislada la inversión de recursos y la priorización de programas, obras y acciones.

La situación nacional, ante y post pandemia, ameritaban un replanteamiento de prioridades nacionales, la pobreza primero, sin embargo, el aumento al presupuesto del Tren Maya, el cual originariamente tendría un costo de \$120,000 millones de pesos; actualmente la inversión requerida será por 299,367 millones, 150% más del monto original proyectado (Vázquez, 2022).

Por otro lado, Rogelio Ramírez de la O., Secretario de Hacienda en México, dio a conocer que Dos Bocas, la refinería mandada construir por el actual mandatario, terminará costando entre 16 mil y 17 mil millones de dólares, el doble del presupuesto original de 8 mil millones de pesos (El Financiero, 2023).

Finalmente, acorde a las cifras dadas por la *Revista Expansión* (2021), luego de eliminar el proyecto del aeropuerto internacional de México NAIM, proyectado e iniciado en la administración del Licenciado Enrique Peña Nieto, pese a los vaivenes de cifras, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en 2021, estimó el cálculo por \$331,996 millones de pesos, 232% mayor a lo estimado por el gobierno federal. Posteriormente lo recalculó a \$113,327 millones de pesos. Solamente para cambiarlo por el de Santa Lucía, conocido como Aeropuerto Felipe Ángeles, con un costo estimado inicialmente en la primera de \$ 75,000 millones de pesos en 2019, cambiando en 2020 \$ 80,000 millones de pesos, mientras que, acorde a Hacienda, se han ejercido \$104,531 millones de pesos en su construcción, sin contar lo del 2022.

Como se observa, de una u otra manera, la priorización y destino de los recursos públicos, han sido sujetos a intereses de diversa índole que, pese a las exigencias de la realidad nacional; siguen corriendo por caminos opuestos que no abonan a la generación de un desarrollo equilibrado y sostenible, tal como se ha manifestado en las cifras de la pobreza en nuestro país.

4.5. La evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y los problemas de la Planeación de Desarrollo

Como se ha comentado, la Cámara de Diputados Federal en una visión concentradora y ante los vaivenes para la toma de decisiones, como se ha observado en las dos administraciones en análisis, ha tenido, acorde a sus atribuciones, la gran oportunidad de incidir en el destino y efectividad del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en su caso; del Desarrollo, pudiendo cumplir efectivamente con su obligación normativa y ética a la luz de los derechos humanos para “validar” los Planes Nacionales de Desarrollo, la programación y presupuestación de los planes y programas y los recursos destinados para ello.

La Cámara de Diputados Federal, con su representación política y pluricultural de diversos sectores de la población y regiones, debería haberse constituido como un mecanismo efectivo de control y exigencia en la Planeación del Desarrollo Nacional. Sus facultades, establecidas en la Constitución Política Federal, la convencionalidad y la Ley Nacional de Planeación, le otorgan atribuciones en las diversas fases de instrumentación, control y evaluación. Sin embargo, no ha asumido el papel de contrapeso necesario, particularmente en la formulación del plan que recae en el poder ejecutivo federal, para impulsar una planeación con visión de largo plazo. Esta carencia se hace más evidente a pesar de que, como señala el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [Observatorio] (s.f.), "en 2015 se adicionó al artículo 21 de la Ley de Planeación, considerar una visión a largo plazo de la política nacional de fomento económico, con el fin de impulsar elementos permanentes al desarrollo nacional y al crecimiento económico, sostenido y sustentable".

El monitoreo y evaluación del instrumento de planeación se fortaleció cuando "en 2015 se adicionó al artículo 21 de la Ley de Planeación, considerar una visión a largo plazo de la política nacional de fomento económico, con el fin de impulsar elementos permanentes al desarrollo nacional y al crecimiento económico, sostenido y sustentable" (Observatorio, s.f.). Este marco normativo estableció un

Sistema de Evaluación para medir los avances y logros del Plan Nacional de Desarrollo por parte de las dependencias responsables.

Un aspecto fundamental de este sistema es la vinculación con diferentes niveles de planificación. En el ámbito sectorial, los programas especiales, sectoriales, regionales e institucionales deben alinearse al Sistema Nacional de Planeación Democrática dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo. Esto permite abordar no solo los propósitos de un mandato específico, sino también realidades nacionales como el combate a la pobreza. De igual manera, en el ámbito territorial, los planes de desarrollo, la programación y la presupuestación de los gobiernos estatales y municipales deben mantener congruencia con el plan nacional.

Como se observa, si bien es cierto que la actividad principal de la planeación del desarrollo recae en el poder ejecutivo, principalmente el Federal, cuya trascendencia en su elaboración es manifiesta bajo la premisa de la congruencia con las necesidades reales del país, como se ha venido destacando en el tema de la pobreza; la participación del Poder legislativo, de manera directa o indirecta, resulta sustancial en su quehacer de ente revisor y de seguimiento para , con base en la normativa constitucional y legal, acatar y cumplir los objetivos y metas del desarrollo nacional con su transversalidad en los derechos humanos, no obstante, en la praxis y ante los resultados expuestos, los resultados no han sido del todo favorables, lo cual lleva a la propuesta de intervención del poder judicial como un verdadero contrapeso para el cumplimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática e impacto en los sectores de la sociedad.

El análisis de los elementos fundamentales para el diseño e implementación del Plan Nacional de Desarrollo resulta crucial en el marco de esta investigación. Este binomio es referencia obligada para comprender la concepción actual del Sistema Nacional de Planeación Democrática, considerando sus diversos marcos normativos desde una perspectiva democrática y de derechos humanos. Como plantea el Maestro Diego Valadés (2001) en su escrito “El dilema Constitucional”, el texto constitucional debe entenderse no solo como norma suprema, sino también

como el instrumento que contiene los elementos fundamentales que deben regir el desarrollo nacional.

Lo antes mencionado en referencia a que su contenido obedece a las grandes transformaciones sociales que han surgido y a las cuáles hay que atender de manera permanente de la mejor manera y sin llegar a la improvisación, en dicho sentido, contempla a los propios planes de gobierno como los instrumentos democráticos para el mejor funcionamiento de dicho ejercicio de gobierno mediante los mecanismos establecidos para ello. Como se puede observar, además de que Valadés resalta y confirma la importancia del marco constitucional como elemento rígido en su cumplimiento, también pone de manifiesto su flexibilidad para adaptarlo a las nuevas condiciones sociales y culturales para eliminar cualquier camino de ocurrencias o de intereses políticos (Valadés, 2001).

Se entiende pues el fin del Sistema Nacional de Planeación Democrática en sede constitucional como la base para llegar a planear de manera razonada y estratégica el desarrollo de nuestra nación en todos sus niveles tomando en cuenta las condiciones y circunstancias de la actualidad, tal como se ha visualizado en el tema de la pobreza, (entre otros elementos) misma que siempre ha estado presente desde el constructo histórico, en donde el país y el ejercicio de gobierno dieron vida en el texto constitucional de 1917 a una perspectiva de estado de bienestar y de mejores condiciones de su población, en contra sentido a las que actualmente nos enfrentamos; es decir, mientras se ha observado cómo el fenómeno revolucionario se institucionalizó, a lo largo del tiempo, y fue mejorando en su base formal con la finalidad de generar desarrollo y progreso, entre otros aspectos, en la realidad los resultados en materia de pobreza demuestran un contrasentido por diversos factores propios del presente estudio y los resultados mismos.

En ese tenor, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se ha analizado en sus artículos 25 y 26, principalmente y en su devenir histórico, en el marco de la tipología de la planeación, el Sistema Nacional de Planeación Democrática frente al espectro social existente en el marco del desarrollo nacional, ha logrado avances significativos formalmente hablando, pasando de la planeación

clásica (véase la tabla 2) hasta llegar a la planeación estratégica y la prospectiva estratégica de Gustavo Tapia.

Tabla 2. Tipos de planeación para el desarrollo

1.Planeación clásica	Que sólo planea y no obra
2. Planeación reactiva	Para Ackoff, la planeación reactiva es planear para el presente ineludible.
3. Planeación inercial o proyectiva	Proyecciones tendenciales o meramente inerciales como herramienta de análisis. Insuficiente para fenómenos complejos. Extrapolación de tendencias del pasado.
4. Planeación de contingencia	Como la posibilidad de que algo suceda o no.
5.Planeación estratégica	Es una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones, para adecuarse a los cambios y a las demandas que le impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones. La planeación estratégica es el qué hacer y cómo hacer Es un instrumento político para responder a las demandas sociales. Es un elemento imprescindible en procesos de democratización como mecanismo de consenso que vincula a la sociedad con las instituciones políticas. Además, es, un instrumento para la construcción social de políticas públicas.
6. Planeación prospectiva estratégica	Toma en cuenta los cambios de todo orden y su dinámica en los parámetros centrales de cada sistema complejo. Se dirige a la acción concreta, es saber hacia dónde vamos. En ella se determina primero el futuro deseado creativamente y libre de restricciones; el pasado y el presente no se consideran como restricciones sino hasta un segundo momento. Con la imagen del futuro deseado se exploran los futuros factibles para seleccionar el más satisfactorio.

Fuente: Tapia, 2015.

En una interpretación general y básica, acorde a como se lee el texto constitucional, su normativa secundaria y los aportes convencionales, estaría nuestro modelo, por

lo menos en el tipo de planeación estratégica (5 del cuadro), sin embargo, dada la problemática que se ha estado revisando, los bajos resultados en el desarrollo social, con referentes en la pobreza en estudio (La seguridad, la salud y la economía, por citar otros); estaríamos ante la presencia intermitente o mixta de los tipos de planeación clásica, reactiva, inercial o proyectiva o de contingencia (1,2,3,4 del cuadro, respectivamente).

Por lo que lo anteriormente analizado y expresado, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, visualizado en los Planes Nacionales de Desarrollo, dejan a un lado al movimiento revolucionario de 1910 y su utopía de estado de bienestar principalmente, fraguada en el texto constitucional de 1917 para intentar dar sentido y contenido al modelo de planeación del desarrollo en México en el afán de ordenar las demandas sociales, económicas y políticas, que dieron origen a la lucha armada.

Al tenor de lo mencionado y como hilo conductor, es menester considerar que en nuestro país el texto constitucional contempla al Sistema Nacional de Planeación bajo una concepción democrática y deliberativa, en donde se presupone la participación de los diversos sectores, debiendo crear el Estado los diferentes mecanismos para que ello suceda. Dicha participación tiene un sentido de cumplimiento a nuestro contexto histórico, pero también afín a la realidad actual.

En la visión democrática ya se ha resaltado el artículo 25 constitucional (De la Madrid, 2009) respecto al papel que el Estado debe jugar en el desarrollo económico, su implicación e impacto en la mejora social e integral de nuestra nación, lo cual debiese hacerse desde el ejercicio de la planeación responsable, estratégica y con la concurrencia de los diversos sectores bajo ciertos criterios o reglas que busquen el equilibrio entre las diversas actividades comerciales donde participen los sectores social, público y el privado.

De querer avanzar en la ruta correcta y darle sentido y sustento a la actividad de la planeación bajo una visión democrática, (Acosta, 2008) en conexión con el modelo ideal que estaríamos persiguiendo en el futuro y realidad inmediata (Planeación prospectiva estratégica con el número 6.) nos aporta en el contexto metodológico y de seguimiento elementos que, sin duda, de tomarse en consideración, se estaría en la ruta institucional adecuada y por la vía administrativa,

de manera directa por el Titular del Poder Ejecutivo, ante un modelo de mayor utilidad para el cumplimiento de objetivos del país, si se considerase que:

La planeación es un proceso que consiste en elaborar una disposición detallada y precisa de acciones hacia el logro de objetivos y el modo de realizarlas. Al mencionar que se trata de un proceso damos a entender que el objetivo no es tener un plan, un documento rígido, sino algo que vive, que evoluciona, lo suficientemente flexible para cambiar el rumbo cuando las circunstancias lo requieran (Acosta, 2008, p. 9)

Al inicio del presente ejercicio, se consideró total poner en perspectiva que el Estado, como rector de la economía y acorde a la visión mixta de esta (social y capitalista) debe de buscar el equilibrio en todo su actuar y en las relaciones con y entre su sociedad para el trazo de las líneas conductoras que eviten que algún sector o grupo prevalezca sobre el otro y se puedan violentar sus derechos. Me refiero al momento en el cual surge el derecho constitucional económico, mismo que logra, principalmente en el siglo XX, desplazar al derecho liberal para dar vida al constitucionalismo social, mismo que hace más fuerte al Estado frente a los intereses particulares o capitalistas y dando lugar a la defensa e intervención en favor de sectores de la sociedad que se encontraban vulnerables al viejo sistema, tales como campesinos, ejidatarios, indígenas y los recursos naturales.

Derechos que no deben de estar por debajo de los estándares que los derechos humanos han venido trazando convencionalmente en el mundo y que, por consecuencia; al ser México parte de ellos, tendría la obligación de visualizar al Sistema Nacional de Planeación Democrática bajo dicho constructo para mejorar las posibilidades del desarrollo en todos los sectores en la sociedad, principalmente los más vulnerables.

El resultado que nos arroja nuestro texto constitucional, parte sustantiva y de análisis a lo largo de la investigación hacen pertinente resaltar y recordar los principios que rigen el modelo económico para entender el papel del Sistema Nacional de Planeación Democrática vistos en los instrumentos de planeación del desarrollo en México, comenzando por la rectoría el Estado.

Se entiende por rectoría como la función misma de gobernar. De acuerdo con el *Diccionario de la lengua española* (RAE, 2014), la palabra “rectoría” deriva del vocablo rector, y significa “el que rige o gobierna”, persona a cuyo cargo está el gobierno y mando de una comunidad, hospital o colegio. El término “rectoría” está relacionado con el verbo regir, que se define por el citado diccionario como dirigir, gobernar o mandar. Guiar, llevar o conducir una cosa. Asimismo, la economía mixta, la libre concurrencia y los principios antimonopólicos, la planeación democrática y los postulados del nuevo sistema bancario y financiero que han venido a fortalecer la toma de decisiones en México en donde la Planeación del desarrollo debe de ser parte sustantiva de los cambios que se han venido forjando. (Fix-Zamudio y Valencia, 2021)

En dicho sentido el Instituto Mexicano de Estrategia abona a la presente investigación al establecer que el Sistema de Planeación Democrática bajo su visión deliberativa debe ceñirse al plan nacional conjuntamente con sus programas sectoriales, sujetando su eficacia en tres niveles de organización política, estableciendo obligatoriamente a los que ya se ha venido marcando, como los son el ejecutivo federal y las entidades federativas, la cámara de diputados federal y las instituciones que dan cumplimiento al mismo y lo que respecta a los sectores privado y social. Sigue afirmando que en la planeación no se fijan objetivos, metas, estrategias, recursos, responsables y las herramientas de evaluación y control durante el ciclo sexenal en que está planteada. Se puede inferir, tal como ya se ha afirmado durante el estudio y análisis hasta el momento realizado, que: “Sin voluntad política se reduce a sólo una actividad burocrática.” (Biebrich y Spíndola, 2014, p. 1111).

Otro elemento fundamental que se ha visualizado para entender el modelo de nuestro sistema de planeación democrática, es la deliberación, insoslayable para comprender que, los diversos niveles de gobierno y sus sectores de la sociedad, tomando en consideración los múltiples fenómenos sociales, económicos, políticos y culturales, tanto internos como externos, ya sea en su realidad local, regional o internacional, deberán participar para lograr el avance del desarrollo y crecimiento económico. Por lo que, no obstante que en los planes de desarrollo previamente

comentados, se puede ver en la forma, dicho ejercicio, ya de manera previa, durante las campañas, o en el texto mismo de los planes nacionales de desarrollo, pero, mientras no se materialicen y surtan sus efectos e impactos positivos, seguirán siendo solamente instrumentos burocráticos.

Coincidiendo con Castaños y Caso en su concepción sobre la deliberación misma que debiese estar visualizada y materializada como ya se ha dicho, esta debe estar basada en un ideal dirigido al avance democrático, bajo la ponderación cuidadosa de todos los puntos de vista que se sustenten en razones cuya “decisión deba de ser vinculante para una colectividad.”(2021).

La deliberación juega un papel fundamental en el contexto democrático para legitimar los propósitos que el Ejecutivo Federal plasma en el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento central del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Este proceso deliberativo permite que estados, municipios y diversos sectores de la sociedad converjan en objetivos comunes y determinen las mejores estrategias para el desarrollo del país y sus regiones, como es el caso del combate a la pobreza.

El Poder Legislativo en cuanto representante de la gran diversidad social y de la pluralidad de ideologías que se tienen en nuestra nación, cuyo papel e incidencia en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, de los presupuestos de ingresos y egresos, así como la fiscalización de los recursos, respectivamente; debiese estar acorde a la altura de la realidad y problemática nacional como se concibe en la Constitución y su normativa secundaria, al no estarlo, por lo ya previsto en capítulos previos, es que nace la urgente necesidad de que el poder judicial pueda suplir dichas deficiencias y reorientar la planeación del desarrollo y consolidar al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Finalmente, es necesario resaltar la concepción de la integralidad para el desarrollo, tal como lo concibe Eduardo Andrade en el sentido de que: “debe abarcar a la población y a toda la extensión territorial” (Madrid de la, 2009) lo cual implica necesariamente el que se encuentren todos los sectores de la población incluidos, sus territorios y sus diversas necesidades que estos tienen. En este contexto, el sentido clave que se le debe dar es de un equilibrio tal en el desarrollo, que éste se alcance con equidad, transparencia y en armonía, respectivamente.

Gran parte de lo que se ha mencionado de manera previa, Falta de contrapesos, la deficiente participación de la cámara de diputados federal, el cumplimiento meramente formal del instrumento de planeación, en el caso del Gobierno de Enrique Peña Nieto, no en el de Andrés Manuel López Obrador, la falta de claridad en el modelo de la planeación e incursión de intereses partidistas o de grupo, la necesidad de participación democrática de los sectores de la sociedad y la conexión con la historia (pasado) la realidad (presente) y el futuro (prospección)- contiene otros elementos que inciden en la problemática para el cumplimiento de un Sistema Nacional de Planeación Democrática y una planeación para el desarrollo eficaz y eficiente para dar rumbo y mejores resultados en el país a la luz del mandato constitucional ya mencionado.

Sobre la base de las cifras planteadas en la medición de la pobreza en el país, entre uno y otro gobierno en estudio, arrojan datos de la realidad existente resaltando no solamente los problemas que de manera enunciativa se mencionan, sino que también dan cuenta que las estrategias y resultados, sobre la base de la evolución de planeación nacional del desarrollo y el deber ser de quienes tienen en sus manos la obligación de mejorar las condiciones de vida de la sociedad mexicana y que, lo vienen haciendo contrario a la visión de emplear una actitud prospectiva como Godet y Durance (2007) sustentan en cinco principios, a decir:

- a) Ver a lo ancho.
- b) Ver lejos.
- c) Ver profundamente.
- d) Pensar en el factor humano.
- e) Asumir riesgos.

Tal como se ha dejado ver, la participación institucional de las autoridades lleva un contrasentido que deja mucho que desear para mejorar acorde a la situación en la cual nos encontramos, soslayando la historia misma, la cual debería estar presente como recordatorio de las luchas sociales ya mencionadas para la confronta objetiva y real de la principal problemática nacional y que, bajo el enfoque multidimensional maneja el CONEVAL en materia de derechos sociales. (La pobreza al caso).

Contrario al avance normativo, podemos ir aclarando el panorama nacional en donde en nuestro entorno seguimos adoleciendo de los mínimos estándares en materia de salud, economía, educación para lograr tener una mejor calidad de vida. En ese tenor, se ha constatado que México sigue siendo un país asimétrico, con extremos inalcanzables que en nada lo separan de sus luchas que dieron origen a su revolución y a su constitución actual, por lo cual, se considera que uno de los elementos mal manejados y que han contribuido al deterioro actual y a la incertidumbre futura es precisamente la mala planeación y ejecución de éste para el desarrollo, lo cual puede estar implícito en el gran problema de corrupción que permea en la actividad pública y privada.

Los intereses político-partidistas, prevalecen en el escenario público y en cada uno de los espacios en los que el Sistema Nacional de Planeación Democrática faculta a sus autoridades a participar dejando claramente un grave problema en el manejo de las finanzas públicas entendidas estas como el manejo de los fondos públicos, los ingresos y gastos públicos, cuyos principales elementos son:

El presupuesto de ingresos, –donde están todos los rubros que permiten captar recursos por parte del Estado, tales como impuestos, tarifas y derechos [...] la administración adecuada de los ingresos captados [...] todos los recursos se deben distribuir en forma conveniente y que no haya evasión fiscal [...] el gasto público, [...] representa la distribución de los recursos captados en función de las necesidades sociales (Guevara, Espejel y Hernández, 2018, p. 84).

Se ha visto que el gran problema de fiscalización y seguimiento objetivo al destino y uso de los recursos públicos por parte de los órganos fiscalizadores abonan a la impunidad, la corrupción y a la falta de transparencia en el seguimiento de metas y alineamiento al estado constitucional y de derecho, en ambos sexenios comentados, los avances en materia de planeación, las propias reformas constitucionales y el sustento convencional y por encima de la apertura democrática, se traduce en un hecho fallido. Se ha visto que la descoordinación entre ámbitos de gobierno, la complicidad entre la clase política, aun siendo de diferentes colores

políticos, los vacíos legislativos y operativos, y sin más, la irresponsabilidad administrativa, en el uso discrecional de los recursos y la corrupción en los tres ámbitos de gobierno han debilitado nuestro andamiaje federal. Ante ello, la reacción más inmediata, pero de ningún modo la más conveniente, ha sido el sobre endeudamiento como en el siglo pasado con los gobiernos populistas.

Aunado a lo anterior, se sigue viendo una pugna y división en la aprobación del presupuesto, lo cual no abona en lo mínimo al cumplimiento de objetivos y metas en beneficio de la sociedad e impacto en sus regiones de forma equilibrada, por el contrario, en el escenario parlamentario se visualiza la división del país y la partidización de las decisiones que se toman, alejándose de los instrumentos legales y del espíritu, además de su función y representación pluricultural e ideológica.

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es un acto legislativo. Hoy la etapa de “gobiernos divididos” ha detonado una nueva dinámica: la aprobación del PEF se convirtió en una negociación entre poderes, grupos parlamentarios, gobernadores y diversos grupos de interés (Guevara y Hernández, 2018, p. 84).

Mientras el Sistema Nacional de Planeación Democrática y su perspectiva del desarrollo estén desarticulados en sus diversas vertientes y no se visualice el incluir como sustento la base de los derechos humanos, México no podrá avanzar a mejores estadios de vida, seguirá existiendo desigualdad y una mala distribución de la riqueza, -tal como se observa en el manejo y combate a la pobreza- estará marcando latentemente la inestabilidad en el ámbito social, lo cual, como se ha observado en las diversas épocas de la vida nacional, podría detonar en mayores problemas, los cuáles, lejos de abonar a mejorar la situación, la podrían agravar.

Visto lo anterior y bajo la visión que plantea la prospectiva, según Godet, resulta ser la antítesis (citado por Tapia, 2015) quien considera que hay que darle significado a la acción con meta a efecto de darle sentido, pero más allá de esta, se debe de ir todos juntos en el proceso considera que el prospectivista comparte la acción con un proyecto, con un sueño debiendo anticiparse a cualquier problema o

contexto, bajo un planteamiento serio de cuestionamientos que se debe de hacer en el ejercicio de la planeación al caso: implica, las siguientes preguntas:

1. Qué puede y podría pasar.
2. Qué puedo hacer.
3. Qué estoy haciendo.
4. Cómo voy a hacerlo.
5. Quién soy yo.

En síntesis, si no se revaloriza la planeación, si no se traza un camino con metas, estrategia y prospección en el marco de la previsión humana y social (Medina, 2002) en alguno de los tipos que se han venido mencionando, el desarrollo seguirá siendo una utopía en el presente y futuro de los mexicanos, y; las luchas y anhelos que en la historia se han enmarcado (combate a la pobreza) podrían marcar un porvenir complicado en la nación y atrasando sistemáticamente la vinculación de los derechos humanos con el desarrollo nacional en perjuicio de la sociedad mexicana.

4.6. La participación del juez para el cumplimiento de la constitución en el Sistema Nacional de Planeación Democrática

Entre los escenarios que se han venido analizando y frente a los desafíos que se tienen para hacer cumplir la norma constitucional, la convencional y la administrativa ante la opacidad y benevolencia, en su caso; complicidad, con la cual se han venido desempeñando los poderes ejecutivo y federal y la cámara de diputados, respectivamente, en el ámbito de sus propias facultades y competencias, es que se propone la participación del tercer poder establecido en nuestra carta magna, el poder judicial.

En dicho sentido, Daniela Chávez (2020) establece un panorama sobre el papel de juez, su rol y situaciones que enfrenta en una democracia constitucional. Modelo en el cual, se contempla en términos de derechos, los cuáles deben de coincidir con el Estado Constitucional. El papel que juega el Estado en una democracia constitucional, recae en la necesaria participación de ellos diversos

grupos de la sociedad en la toma de decisiones, tal como el modelo del Sistema Nacional de Participación Democrática lo establece, al igual que la propia elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, multirreferido.

La Constitución establece una serie de principios, valores y derechos fundamentales que deben ser cumplidos, incluyendo el derecho al desarrollo y el combate a la pobreza como objetivos primordiales del marco constitucional. En este contexto, y como señala Richard Arneson, citado por Leopoldo Gama (2019, p. 272), la democracia constitucional se define como “un régimen que se rige según los principios del gobierno democrático y que están determinados por una Constitución que reconoce ciertos derechos de los ciudadanos, los cuales son reforzados por jueces no elegidos y poseen poderes finales de revisión”. Por lo tanto, el cumplimiento de estos derechos no es opcional, sino una obligación inherente al sistema constitucional.

En lo hasta ahora expuesto, se visualiza que al incumplimiento a la constitución por los gobiernos analizados y sus respectivas legislaturas federales, frente a los pobres resultados en materia de pobreza, el órgano jurisdiccional debe de entrar en acción, ejercer control y hacer respetar la Constitución mexicana sobre todo ante la violación inminente y sistemática a los derechos humanos.

Al caso, Albarrán, reseñando a Luigi Ferrajoli, establece un cambio de paradigma constitucional y nos dice que:

En el viejo Estado legislativo de derecho, la ley era la fuente suprema e incuestionable de la producción jurídica, las mayorías parlamentarias eran omnipotentes y la validez de las leyes se identificaba con su existencia. La positivización constitucional de los derechos fundamentales somete al legislador a límites y a vínculos sustancial, así la noción de democracia en su modelo garantista puede muy bien articularse en cuatro dimensiones –política, civil, liberal y social– formales las dos primeras y sustanciales las otras dos, en virtud de las cuales ningún poder, sea público o privado, puede derogar los derechos fundamentales y demás principios constitucionalmente establecidos (2014, p. 158).

En un modelo garantista como lo es nuestro sistema jurídico mexicano, las

violaciones a la propia constitución y sus leyes deben de ser frenadas, en su caso revertidas ante su violación, en dicho sentido, el órgano jurisdiccional cumple esa misión ante las fallas de poderes legítimos de origen (Ejecutivo y Judicial) pero deslegitimados ante el propio ejercicio del poder contrario a las necesidades del soberano, el cual, lejos de verse representado, se ve coartado en sus derechos humanos y en su posibilidad de participación real, como lo contempla el propio Sistema nacional de Planeación Democrática.

Albarrán (2014) nos menciona la existencia de cuatro supuestos que no pueden ser soslayados uno de otro. Al contrario, al ser complementarios y descriptivos sobre la base de la investigación, se hace necesaria su réplica ante la imposibilidad de suplantarles o parafrasearles, dichos supuestos del nuevo modelo que subordina al poder de la política a principios y derechos estipulados en las constituciones.

Ferrajoli, dice Albarrán (2015), establece cuatro principios fundamentales en su teoría: el principio de legalidad, el de plenitud deóntica, el de jurisdiccionalidad y el de accionabilidad.

El principio de legalidad adquiere una nueva complejidad como principio normativo y lógico, estableciendo que todo poder -ya sea público (ejecutivo, judicial o legislativo) o privado, estatal, extra o supraestatal- debe estar regulado por normas primarias, tanto formales como sustanciales, que sometan su ejercicio a los límites y vínculos de los derechos constitucionalmente establecidos.

El principio de plenitud deóntica determina que donde existan derechos o intereses establecidos por normas primarias, deben introducirse como sus garantías primarias los poderes-deberes correspondientes, es decir, la prohibición de lesionarlos y la obligación de tutelarlos y satisfacerlos.

El principio de jurisdiccionalidad establece que donde existan normas y garantías primarias, deben existir normas secundarias que actúen contra sus posibles violaciones, predisponiendo la intervención jurisdiccional, sin la cual el principio de legalidad resultaría ineficaz.

Finalmente, el principio de accionabilidad determina que donde exista una jurisdicción, debe estar prevista, como garantía secundaria adicional, su activación

por los titulares de los derechos e intereses lesionados y, de manera complementaria y subsidiaria, por un órgano público capaz de suplir las posibles inercias o debilidades de aquellos.

Ante la gran deuda de una visión de largo plazo en donde la equidad debe ser parte central para no posponer los grandes problemas como lo es la pobreza, y frente a los resultados fallidos actuales, lo cual significa el fracaso de las políticas seguidas por los gobiernos hasta llegar a estos dos últimos, al seguir postergando para después el mejoramiento de la situación de los grupos vulnerables y pobres del país (Tello y Cordera, 2021) se hace necesario incoar la participación de los jueces para ir en la búsqueda del cumplimiento a la constitución y su base convencional, tal como se viene planteando.

Ante la crisis que actualmente se vive y que se sigue desarrollando en el Estado, es necesario recuperar la gobernanza que formalmente se infiere en el Sistema Nacional de Participación Democrática, en donde se respete la participación de los diversos grupos sociales y de los niveles de gobierno, así como de todos los actores mencionados a lo largo del desarrollo del presente ejercicio, si no ha funcionado hasta el momento la planeación democrática, se hace necesario romper con un modelo de gobierno centralizado, autoritario y burocrático en donde la gobernanza se entienda como una forma de gobierno coordinada y respetuosa de participación social y su realidad (Guerrero, 2015). De seguir esperando la respuesta proactiva en el modelo actual donde prevalece el autoritarismo e intereses personales o de grupo, las metas del desarrollo frente a su realidad seguirán siendo complicadas de cumplir, siendo necesaria la visión de Ferrajoli de limitar al poder, de rencausarlo, al caso; con la participación de los órganos jurisdiccionales.

Sumado a lo anterior, el Estado mexicano no debe de olvidar, en su caso, por medio de los precedentes judiciales, se le debe de recordar que, tratándose de derechos humanos, a la luz del 1º constitucional, debe de velar, respetar y garantizarlos, incluso, proveyendo los mecanismos formales para salvaguardar el mandato constitucional. Al respecto, ya existen precedentes en sede convencional que obligan a la acción de los jueces cuando se violenten los derechos humanos

desde un sentido o contrasentido, como lo ha establecido la corte:

Derechos humanos conforme al artículo 1o. constitucional, reformado por decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de junio de 2011, todas las autoridades del estado mexicano, dentro del ámbito de sus competencias, están obligadas a velar no sólo por aquellos contenidos tanto en los instrumentos internacionales firmados por éste, sino también por los contemplados en la constitución política de los estados unidos mexicanos, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate [...] Jueces del estado mexicano. conforme al artículo 1o. de la constitución federal, están facultados para inaplicar las normas generales que, a su juicio, consideren transgresoras de los derechos humanos contenidos en la propia ley fundamental y en los tratados internacionales de los que México sea parte (Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], 2011, p. 314).

El Estado mexicano tiene la obligación no solo de hacer cumplir su propia Constitución, especialmente en lo referente a la violación de derechos humanos como el combate a la pobreza y el derecho al desarrollo, sino también de acatar los mandatos de instancias internacionales para el control convencional, derivado del histórico caso Rosendo Radilla Pacheco (Gutiérrez Contreras y Cantú Martínez, 2012).

Este escenario evidencia un incumplimiento sistemático del contenido, fines y metas establecidos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, los objetivos del desarrollo y, particularmente, la ineficiente estrategia en el combate a la pobreza.

Es pues momento de la entrada en escena de los jueces para corregir el modelo autoritario que priva en la actualidad en donde, la participación del titular del poder ejecutivo y de la cámara de diputados federal ha sido deficiente y complaciente a intereses ajenos a la esencia y mandatos de nuestra constitución (Artículos 25, 26) en donde el instrumento de la planeación nacional, la programación y la presupuestación se han alejado de parámetros mínimos para promover el desarrollo con pleno respeto a los derechos humanos. Ante los

escenarios planteados en la actualidad en México, cualquier camino conduce a la participación de los jueces para lograr mejores estadios de vida, no hacerlo implica alguna forma de coparticipación en las condiciones actuales en las que se desarrolla la nación.

4.7. La función jurisdiccional como contrapeso.

La función del juez como contrapeso ha ido cobrando gran relevancia en nuestros tiempos contemporáneos. Es de conocimiento público, principalmente en el argot jurídico y político, que, el intento de control del poder judicial ha sido una constante por parte del poder Ejecutivo, quien, al controlar la cámara de diputados y senadores han mantenido la tentación de incursionar en todos los ámbitos para ejercer el poder sin contrapesos, al respecto se mantiene un debate en dicho sentido que se espera se logre mantener el equilibrio. (PAN. Grupo Parlamentario, 2021)

En gobiernos previos a los que se analizan en el presente trabajo, bajo los mecanismos de selección de ministros de la Suprema Corte de la Nación, entre otros, han generado dudas sobre la independencia del poder judicial por la injerencia, en la actualidad, la lucha por el control del mismo y por la independencia ha tensado la relación entre ambos poderes, sin embargo; han existido resoluciones claves que han frenado decisiones como es el caso de los fideicomisos del poder Judicial.

De una u otra manera, pese a que el debate es sano en el marco de un estado democrático, múltiples analistas coinciden en que la independencia del poder judicial, encabezado por la Suprema Corte de justicia de la Nación es fundamental para que, de manera libre y autónoma como lo marca la Constitución mexicana, pueda defender el propio contenido de dicho instrumento. (Ruíz, 2023) Además, de analizar elementos de independencia frente a la realidad, frente a los intereses de carácter político o electoral, realiza un análisis propio como juez sobre lo que pasa en el interior del mismo al juzgar un hecho o situación que prevalece y que causa conflicto.

En realidad, en la raíz de nuestro papel como jueces, subyace nuestro deber

de respetar y defender los derechos humanos de la persona en relación con sus congéneres y con el Estado. Como jueces es nuestra obligación garantizar los derechos humanos de todo el pueblo, con particular énfasis en los débiles, las minorías y los marginados. De hecho, nuestra independencia nos sitúa en la posición ideal para dar expresión a los valores básicos de nuestros respectivos sistemas y para la protección de los derechos de las minorías contra la tiranía de la mayoría (Ruíz, 2023)

En resumen, el órgano jurisdiccional, manteniendo su autonomía, debe de participar y equilibrar, en su caso, atemperar las decisiones de cualquier autoridad, máxime si violenta derechos humanos. En el caso que nos ocupa, se ha analizado el cómo, por acción u omisión en el cumplimiento al Sistema Nacional de Planeación se han vulnerado los derechos de grupos minoritarios, en su caso, se han llevado a cabo acciones que no abonan en el mejoramiento de sus condiciones, por el contrario, se mantiene un vaivén entre gobierno y gobierno, en la planeación y las estrategias de seguimiento para mejorar el desarrollo integral del país, lo cual, como se ha explicado, la planeación no responde a la realidad, sino al interés del grupo en el poder o del propio gobernante.

4.8. Los mecanismos de defensa de la Constitución

La defensa de la constitución es probablemente el principal elemento de existencia de un Estado democrático, en consecuencia, su respeto y aplicación, deben de ser premisas a cumplir por todas sus autoridades, principalmente. Para ello, el constituyente ha creado sus propios mecanismos de defensa, consagrados estos en el mismo texto (Congreso, 1917/2025, art. 105). Cuyo contenido y en términos generales, lo que busca es limitar e impedir los abusos del poder (Ejecutivo y Legislativo) y preservar el ordenamiento jurídico (Poder de los Jueces) en el presente caso, por medio de la participación de los órganos jurisdiccionales quienes están obligados a salvaguardar y procurar su eficacia.

Al caso que nos ocupa, resulta preocupante el no ejercicio de acción alguna, llámese de orden administrativo, penal, constitucional o convencional, respecto a la

acción u omisión de las autoridades responsables de la planeación del desarrollo, ante su incumplimiento sistemático, en particular en lo referente a la violación de los derechos humanos de diversos sectores de la sociedad, de faltas administrativas y de la malversación de recursos financieros que se han documentado y visibilizado a lo largo de la historia (FOBAPROA) y hasta nuestros tiempos la estela de luz con Felipe Calderón Hinojoza, la Casa Blanca en el gobierno de Enrique Peña Nieto, y el desmantelamiento del Aeropuerto Internacional y las nuevas obras ya mencionadas en el actual gobierno de López Obrador, como lo son el tren maya, la refinería de Dos Bocas y el Aeropuerto Felipe Ángeles en Texcoco, el rescate de PEMEX. Mientras que, por otro lado, la falta de programas, el fondeo de los mismos hacia la problemática más latente y permanente como lo es la pobreza, son aspectos que deben de ser analizados en sede judicial.

Para comprender esta nueva tendencia del control constitucional es trascendente el poder encuadrar su relación con el Estado Constitucional de Derecho, en el cual, la concepción del derecho es más amplia y profunda. El nuevo constitucionalismo tiene implicaciones que Covián Andrade resume ejecutivamente en doce elementos que no se observan en el actuar, tanto del poder ejecutivo como el legislativo al implementar o interpretar el Sistema Nacional de Planeación Democrática en la ley secundaria y los principios o bases constitucionales a decir del autor:

- a) La titularidad de la soberanía recae en el pueblo, b) El origen del poder del Estado no es divino ni hereditario, sino popular. c) Los órganos del Estado están representados por representantes populares, d) El hombre y el ciudadano poseen derechos fundamentales que la ley tutela y garantiza, e) El ejercicio del poder se distribuye entre órganos jurídicamente estructurados y dotados de competencias limitadas, f) El poder del Estado se ejerce de manera limitada, g) Es precisamente el Derecho el que fija los límites del poder, esencialmente por medio de dos instituciones, a saber: 1.- Los derechos del hombre y del ciudadano; 2.- La división de poderes, h) Toda esta estructura se consagra en una constitución, ley fundamental del Estado y arco de referencia de la validez y de la legalidad, del orden jurídico y del ejercicio del poder político, i) La constitución determina la génesis, el

ejercicio y los límites del poder del Estado, j) Los órganos del poder público y los ciudadanos están sometidos a ella, k) Todos los actos de autoridad deben de respetar los términos constitucionales de forma (estructura de los poderes), de fondo (competencia de cada órgano) y de legalidad (respeto del contenido de las normas), l) Las transformaciones del orden constitucional son reguladas previamente por la constitución. (Covián, 2003, p. 92)

Dichos elementos son de gran valía para comprender que, el hecho de que los gobernantes elaboren un Plan Nacional de Desarrollo, contemplen los lineamientos y elementos contenidos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, es decir, legalmente cumplan, en el estado constitucional de derecho, no es suficiente, por lo que debe de existir el poder que verifique que además de ser legales los actos, estos vayan apegados a la constitución, más allá de la visión positivista, tomando alcances de interpretación y armonización de los actos del poder para que no viole normas constitucionales, como resulta en constructo histórico del ejercicio del poder político frente al Estado constitucional y de derecho que se ha puntualizado.

Ante la problemática que se presenta, se considera necesaria la incursión de un tercer poder como lo es el judicial para poder someter al poder político al imperio de la constitución y evitar así el constante deterioro de la sociedad y sus sectores que, en el devenir histórico, han causado serios problemas económicos y sociales al no encauzar el desarrollo de la sociedad a los estándares que la realidad demanda con base en su constitución y en el respeto a los derechos humanos. En dichos términos, el poder de la constitución frente a la realidad que subyace, debe de frenar al poder político a efecto de cumplirle al soberano los compromisos plasmados en el texto constitucional (1917) y darle sentido al fin al desarrollo social y al estado de bienestar para mejoría de las clases más desfavorecidas.

Ante los escenarios planteados, la norma mexicana establece diversos mecanismos de control de constitucionalidad tanto jurisdiccional como no jurisdiccional. En México dichos mecanismos también se conocen como garantías constitucionales y tienen un carácter reparador. En este sentido, en nuestro derecho procesal constitucional mexicano el cual tiene por objeto el análisis científico de las

garantías constitucionales, contempla: el juicio político; la declaratoria de procedencia; las controversias constitucionales; las acciones de inconstitucionalidad; el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia; el juicio de amparo; el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; el juicio de revisión constitucional electoral; y, las comisiones de derechos humanos. (Bravo, 2020) por lo que, acorde al caso que se ha venido planteando, es de interés el análisis del juicio de amparo, en el caso de los jurisdiccionales y la queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos en relación a los no jurisdiccionales.

4.9. El Juicio de amparo como mecanismo protector y garante de derechos en sede jurisdiccional

El juicio de amparo, institución jurídica de origen nacional, ha sido y constituido como un mecanismo de defensa y lucha en contra del poder del Estado para salvaguardar los derechos de los gobernados defendiéndose la supremacía constitucional. Dicho medio de defensa, al cual podrían acudir los ciudadanos que, vulnerados sistemáticamente en sus derechos humanos, se encuentra plasmado en sede constitucional (artículo 103), en el cual existen tres supuestos, no obstante, y para efectos del desarrollo de la problemática que se ha venido trabajando en el presente ejercicio académico, se hará referencia al supuesto de la fracción I, del citado artículo que establece:

Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:
I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. (Congreso, 1917/2025, art. 103).

El juicio de amparo es un medio jurisdiccional de control de la Constitución, sin duda el más conocido y adoptado por el gobernado para protegerse de las autoridades o

el poder público (Poder Ejecutivo y Legislativo) que afecten su esfera jurídica al violarles sus derechos fundamentales, al caso, la violación que se percibe a los artículos 25 y 26 ya desarrollados, del citado texto constitucional, se encuadran en la posibilidad de que los grupos vulnerables soliciten al órgano jurisdiccional federal se reintegre el orden constitucional que se haya transgredido en su contra. (Derecho al desarrollo) En sus orígenes, el juicio de amparo ya era considerado por Mariano Otero como una fórmula jurídica de defensa para los particulares, daba cuenta en su voto sobre los ataques de los poderes de la Federación por lo que urgía el nacimiento o construcción del amparo como garantía de no repetición a las violaciones del poder:

Los ataques dados por los poderes de los estados y por los mismos de la Federación a los particulares, cuentan entre nosotros por desgracia numerosos ejemplares, para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán más. (Garay, 2016, p. 109).

Como se observa en el propio artículo 103, serán los tribunales federales quiénes estarán facultados para recibir la demanda de juicio de amparo, (Indirecto acorde a la temática) al caso, ante la violación sistemática a los derechos humanos, en su caso por la omisión de no contemplar al propio Plan Nacional de Desarrollo, la programación y presupuestación los recursos para la protección de los grupos vulnerables. En el caso que se contempla y con relación a la pobreza, esta debería ser uno de los rubros de urgente atención, más allá de ellos proyectos mencionados en ambos sexenios, no obstante, los resultados saltan a la vista.

El desarrollo de una argumentación y sustento legal para fortalecer una demanda de amparo requiere una sólida técnica jurídica que acredite fehacientemente tanto a las partes involucradas como las violaciones a los derechos humanos, sean estas por la aplicación o inaplicación de normas. En este contexto, el artículo 1º de la Ley de Amparo establece que "el amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley" (Congreso, 2013/2024).

Esta disposición representa una ventana de oportunidad para enmendar la planeación nacional y obligar a los poderes Ejecutivo y Legislativo a cumplir los compromisos del Estado mexicano, tanto en el ámbito local -mediante la Constitución y leyes secundarias- como en materia convencional.

El juicio de amparo se propone como un mecanismo garantista para hacer cumplir a las autoridades sus deberes y corregir sus omisiones. A pesar de la desigualdad en la lucha por su procedencia y efectos, resulta importante su propuesta para, como se dice en el argot jurídico, "abrir brecha" en el sistema jurídico mexicano y sentar precedentes.

En teoría, bajo condiciones de igualdad política y procesal, se podría solicitar, según el artículo 4º de la Ley de Amparo, que el juicio se sustancie de manera excepcional y prioritaria ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a la urgencia existente respecto al grupo vulnerable en cuestión y al interés social. Esta solicitud podría ser presentada **a petición de las Cámaras del Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal** (el resaltado es propio para enfatizar la paradoja: los mismos poderes que han sido omisos en la atención prioritaria de los grupos en situación de pobreza difícilmente solicitarían dicho procedimiento ante la Corte). Sin embargo, este supuesto normativo resulta políticamente inviable, ya que estas instancias, siendo las perpetradoras de las violaciones a derechos humanos, difícilmente activarían un mecanismo jurisdiccional en su contra.

En el caso que se ha ejemplificado, respecto a la lucha y combate de la pobreza, en donde los poderes Ejecutivo y Legislativo, han sido omisos en la atención a dichos problemas en proporción a los demás planes, programas y acciones que se llevan a cabo; en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y en la inserción y cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, existiendo justificación de la urgencia en los términos de la fracción I, principalmente (Se trate de amparos promovidos para la defensa de grupos vulnerables en los términos de la ley). Ante la improbabilidad que se pueda ejercer dicha acción en los términos de la fracción primera, pudiese entrar la tercera fracción (Cuando se trate de prevenir daños irreversibles al equilibrio ecológico.)

Es de llamar la atención la fracción cuarta, misma que pudiese ser una salida

importante para dar entrada al órgano jurisdiccional, sin la necesidad de que los poderes ejecutivo y legislativo lo soliciten, que es en aquellos casos que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime procedentes. Otra ventana de oportunidad para no estar supeditados a aquellos poderes e instancias que son a los que se debe de atacar para enmendar el curso de la Planeación democrática y atender los grandes problemas nacionales, sin embargo, como se observa más adelante, los propios jueces no han abierto esa posibilidad de interpretación amplia para dar entrada a los derechos colectivos, por lo que solamente se enuncia, tal como se hizo respecto de la fracción primera.

Uno de los elementos de avanzada que permiten generar un impacto colectivo al reclamar derechos violentados, se enmarca en la ley de amparo, cuya creación y desarrollo desde sus orígenes (Lucha contra el poder) ya permite que la colectividad como quejosa, siendo titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, sea reclamado y sustentado bajo el artículo antes citado (1º de la Ley de Amparo), dicha situación le da el carácter de parte (Artículo 5º de la Ley de Amparo) al grupo vulnerable para solicitar la protección de la justicia federal a efecto de que el Titular del Poder Ejecutivo, en su caso el Poder Legislativo, atiendan sus demandas y se contemplen recursos para mejorar su situación partiendo de su prioridad frente a otras proyecciones e intereses de los grupos en el poder.

Los derechos en cuestión abarcan dos generaciones fundamentales: los de segunda generación, que protegen las necesidades sociales, económicas y culturales del individuo desde la perspectiva de los derechos humanos, y los de tercera generación que, como señala Karel Vasak, contemplan "una cierta concepción de la vida humana en comunidad" cuyos derechos solamente se pueden poner en práctica desde la colectividad (Vasak citado por Trejo, 2017, p. 256).

Esta configuración revela una estructura compleja donde las diferentes generaciones no operan de manera aislada, sino que conforman un sistema integrado de protecciones complementarias. El derecho al desarrollo, en particular, manifiesta una naturaleza dual que requiere tanto garantías individuales como acciones colectivas para su plena realización. Esta característica es especialmente significativa para los grupos vulnerables, que necesitan la convergencia de ambas

dimensiones de protección para superar efectivamente su condición de desventaja socioeconómica.

Ante las nuevas exigencias de la sociedad y los nuevos paradigmas a los que se enfrenta, sobre todo tratándose de grupos vulnerables que tradicionalmente no tenían la posibilidad de defenderse por sí mismos, actualmente la incursión de las acciones colectivas en la constitución les ha abierto la puerta para que puedan ser contemplados y, en su caso; ser protegidos y amparados de las autoridades que han sido omisas en contemplar acciones efectivas en contra de dichos grupos (Los pobres y su derecho al desarrollo). Es pues la propia constitución la que contempla dicha posibilidad y mandata al Congreso de la Unión a expedir leyes en dicho sentido. (Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos párrafo tercero).

En este sentido el amparo indirecto es una posibilidad de incoar a la autoridad federal a que conozca las omisiones que se han venido tratando, en donde las autoridades competentes, tanto el Poder Ejecutivo Federal como la cámara de diputados federal, cumpliendo únicamente con la forma, pero no con el fondo que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, dejan de atender las principales necesidades de la sociedad, al caso, las de los pobres, (Con su interés legítimo) lo cual se ha venido visibilizando en el Plan Nacional de Desarrollo, la Programación y la Presupuestación, respectivamente.

Ferrer Mac-Gregor (2017) reconoce que, si bien en México no se ha transitado en forma definitiva, por medio de reforma constitucional hacia el reconocimiento pleno del interés legítimo para la protección de los derechos colectivos o intereses difusos, se ha ido avanzando en dicho camino para el encuentro al tratamiento procesal para su protección jurisdiccional, pese a la existencia de varios precedentes, quien recomienda revisar el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica.

Como se observa, el camino está trazado, pero inacabado, no obstante, los resultados en materia administrativa referentes a los derechos del consumidor, del derecho a un ambiente sano, de los logros en materia agraria con relación al derecho colectivo de los miembros del núcleo ejidal, en donde jueces de avanzada

han protegido los derechos fundamentales de grupo, constituyen un abanico de posibilidades para promover el amparo colectivo en favor de los grupos vulnerables y redireccionar el actuar de las autoridades hasta ahora omisas que han perjudicado a diversos sectores o grupos de la sociedad.

Las nuevas tendencias del derecho y la exigencia de la protección a los derechos humanos han venido generando diversas teorías para proteger, los derechos colectivos de grupos de la sociedad, más allá de la tradicional visión individualista del derecho, que se visualiza por algunos tratadistas el establecimiento de la justicia intergeneracional en los DESCAs, como base común de derechos para todas las personas. En dicho marco, cabe traer a colación que el combate a la pobreza y el luchar por el derecho al desarrollo de los grupos más vulnerables en México, dan pauta a que, con la incursión del juez como ente corrector y protector, pueda incidir y ser parte de la llamada justicia intergeneracional (Ayala y Sosa, 2022).

La justicia transgeneracional, fundamentada en los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), incorpora el factor tiempo como una variable crucial al extender el alcance de estos derechos hacia las generaciones futuras. Este concepto es particularmente relevante en el tema que nos ocupa, ya que estos derechos buscan reducir las brechas de desigualdad en las sociedades. En este contexto, el análisis de la Agenda 2030 plantea una conexión directa entre el derecho al desarrollo y la protección del medio ambiente, estableciendo así un vínculo entre el bienestar presente y futuro:

En esta tesitura, el mensaje que las Naciones Unidas quieren dar con la agenda 2030 es uno de acción colectiva y urgente basada en la promoción del desarrollo sostenible para que se mejore la calidad de vida en las generaciones actuales, y que en las futuras puedan tener condiciones similares al desarrollo. Las metas de ciertos ODS así lo demuestran. Poner fin a varias afectaciones actuales contempla mejorar el contexto en el cual las generaciones futuras podrán vivir, como es el caso de la erradicación de la pobreza, la malnutrición, de ciertas epidemias (sida, tuberculosis y malaria), y del trabajo infantil. (Sosa, 2021)

La tendencia gira en el sentido de proteger lo colectivo, cooperar y colaborar para que los grupos que se vean afectados, se les proteja y se les procuren mejores condiciones de igualdad y de mejoras a su situación actual, en consecuencia, como se ha dicho y se propone, la figura del juez para impulsar dichos avances es fundamental, por lo que el promover acciones legales (Amparo) con todos estos argumentos tanto locales como convencionales, abonan a ampliar la brecha de posibilidades de hacer cumplir a las autoridades con las obligaciones de enfrentar a la realidad con los instrumentos a su alcance, al caso, en los contenidos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coherencia en el Plan Nacional de Desarrollo, la programación y presupuestación con sentido social.

La atención de los grandes problemas del país requiere esfuerzos adicionales e ir en la búsqueda de acotar lo que se ha venido haciendo hasta ahora. La incursión del poder judicial no es la excepción y, hasta el momento, se visualiza como la opción más cercana para rencauzar el desarrollo e incidir en los actores para que en sus instrumentos (Plan nacional de desarrollo, programación y presupuestación, entre otros) se visualicen dichos problemas y se implementen políticas públicas y presupuesto de corto, mediano y largo plazo a efecto de equilibrar las desigualdades sociales que se viven en las diversas regiones del país.

Pobreza y desigualdad influyen a su vez negativamente en el aumento y la propagación de riesgos sociales emergentes, relacionados con la desintegración social y familiar, la explosión del crimen organizado y la crisis de las expectativas de amplios sectores de la población, configurando un horizonte social cargado de desafíos para los próximos años. (Lomelí y Murayama, 2009, p. 40).

En dicho tenor y en la búsqueda del cumplimiento a un estadio constitucional de derecho, en donde los órganos jurisdiccionales han estado aislados a los temas político-económicos con impacto en lo social, la exigencia de su incursión ante la realidad imperante se hace más que oportuna para su incidencia de un modelo de desarrollo más integral para avanzar en temas como la pobreza, frente a la deficiente política social en donde lo que persiste, como se ha visualizado en los

sexenios revisados, “es un conjunto de programas superpuestos e inconexos.” (Lomelí y Murayama, 2009, p. 43)

Hacer vinculante el Sistema Nacional de Planeación Democrática, si bien depende de la voluntad política en mayor escala, las resoluciones jurisdiccionales, antes de las posibles reformas constitucionales que se ven lejanas, hacen más factible el ir estrechando la brecha de las desigualdades y apoyando e impulsando a garantizar los derechos sociales exigibles. Ello, a efecto de seguir evitando la simulación y el desvío y despilfarro de recursos mal encaminados, tal como Cuauhtémoc Cárdenas lo sintetiza en los artículos 25 y 26 de la constitución en donde se dan sustento al sistema de planeación, sólo que, el desarrollado, hasta ahora, ha resultado en mera ficción. No existe planeación seria del Estado mexicano. La Ley de planeación, vigente desde el 5 de enero de 1983, permite desarrollar, en el mejor de los casos, sólo un remedo de la misma. (Lomelí y Murayama, 2009)

4.10. La Jurisprudencia en materia de desarrollo como elemento sustantivo para el cumplimiento de los derechos humanos

En aras de encontrar los elementos que permitan sustentar e ir en la defensa de la constitución y de los derechos humanos para dar efectividad al Sistema Nacional de Planeación Democrática por medio del juicio de amparo en sede nacional y convencional, respectivamente; las tesis jurisprudenciales son elementos técnico-jurídicos que nos acercan a la posibilidad de que el marco normativo mexicano sea de obligado cumplimiento; ello en referencia a que las autoridades cumplan con los principios y normas para el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables; en tal sentido, la investigación nos guía a que se deben de explorar los precedentes legales como lo es la jurisprudencia, la cual juega un papel trascendental en el sistema jurídico mexicano, y que, a la luz de los diversos tratadistas, coinciden que da coherencia y uniformidad. Es decir; ante un problema o planteamiento como el que nos ocupa en el presente trabajo, la interpretación de las leyes se activa para la resolución del conflicto que se ha venido planteando. Es

el artículo 94 párrafo doce de la Carta Magna, que le da entrada a dicho ejercicio de interpretación de los jueces para marcar por medio de criterios su obligatoriedad.

Los procedimientos para sentar jurisprudencia de las autoridades jurisdiccionales son necesarios analizar ante el interés de revisar algunas tesis que, en el contexto de los derechos humanos, debiesen de ser obligatorias para cualquier autoridad que lleve a cabo actos en el marco de nuestro sistema jurídico nacional y dar cumplimiento al mandato del ordenamiento jurídico interno.

Al caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene análisis y criterios que no han sido tomados en cuenta sobre la naturaleza jurídica respecto de la Planeación Nacional del Desarrollo enmarcados en el Plan Nacional que, pese a decretarlo como vinculante, no ha sido atendido, ello se rescata de la tesis aislada P. CXII/2000 del Pleno, que establece:

El Plan Nacional de Desarrollo no constituye un simple ideario político o de gobierno, sino que, por disposición de la propia Constitución Federal y de la ley, constituye un programa al que deben sujetarse obligatoriamente los programas de la administración pública federal. (Plan Nacional de Desarrollo, 2018).

En dicho sentido, si el Sistema Nacional de Planeación Democrática al seno de la Constitución Política de México, en su caso, la Ley Nacional de Planeación como norma secundaria, como instrumentos normativos que son base y sustento del Plan Nacional de Desarrollo, al no cumplirse; luego entonces la jurisprudencia tendría que ser un andamiaje técnico sólido para la interpretación y aplicación de dichas normas e incorporarse a los derechos humanos para dar luz y vida a la planeación del desarrollo y el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los grupos vulnerables.

Por otro lado, y a manera de ejemplo, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito emitió la tesis I.1o.A.123 A, que complementa este criterio:

La planeación nacional del desarrollo implica un sistema de actuación obligatorio para la Administración Pública Federal, por lo que los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que de él derivan deben guardar congruencia con el Plan y estar sujetos a sus directrices y prioridades. (Plan Nacional de Desarrollo, 2018)

Así, tenemos que estos criterios los puede ejercer el juez de amparo para decidir si algún acto de autoridad, vulnera o no derechos humanos, en su caso; obligarle a que su actuar se apegue a dichos criterios y a que los contemple la norma o que, en una interpretación más amplia, decida alguna controversia o problema que se le presente.

Por si no fuera suficiente la jurisprudencia nacional, existen precedentes en el país donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tomado y considerado vinculantes para el estado mexicano, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Rodríguez, 2015).

Lo anterior en el ámbito de que el Estado mexicano, al ratificar y someterse a la justicia internacional en el marco de los derechos humanos, debe acatar y sujetar sus actos a la jurisprudencia de la Corte Interamericana y dar cumplimiento a sus obligaciones en sede local. Para comprender la aplicabilidad de la normativa externa y convencional es necesario comprender y atender su génesis:

En el caso de la Corte Interamericana, su competencia deriva de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual, al momento de haber sido ratificada por los Estados partes, y no haberse establecido reserva alguna, la jurisdicción de ésta impera y rige en todos los sistemas jurídicos de la región; por ende, sus resoluciones -como valoraciones jurídicas surgidas del análisis de casos concretos puestos a su consideración-, no podrán eludirse, ni dejarse sin efecto, ya que poseen la fuerza normativa suficiente para hacerse valer (Del Rosario, 2015)

Lo anterior se confirma con el caso de análisis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se tuvo que pronunciar sobre el expediente varios 912/2010 (SCJN, 2010), referente al asunto paradigmático del caso “Rosendo Radilla”,

relativo a la desaparición forzada que, con la participación de agentes estatales; se perpetró en su contra y cuya primera condena se daba en materia de violación a los derechos humanos.

Es en el considerando Quinto relativo al “Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte IDH y de sus criterios vinculantes y orientadores”, que:

Por mayoría de 8 votos... se determinó que frente a las sentencias condenatorias de la Corte IDH, la SCJN no puede revisar si se configura alguna de las excepciones del Estado mexicano al reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de aquella, o alguna de las reservas o declaraciones interpretativas que formuló al adherirse a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (Suprema Corte de Justicia, 2011, p. 47)

Ante semejante resolución y reconocimiento del máximo orden del Poder Judicial, cualquier autoridad, en el marco de los derechos humanos, debe de tomarlos en consideración, en su caso, dictar y resolver conforme al principio por persona, como el caso nos ocupa; es decir, el Poder Ejecutivo y el Legislativo, deben siempre tener en consideración los derechos humanos para generar sus actos, tal como se les obliga en materia de la Planeación del Desarrollo en beneficio de los más desprotegidos, estos, como agentes del estado que tienen relación directamente con la trilogía de la planeación, como se ha venido planteando. En el marco internacional existen Criterios sobre instrumentos de planeación en donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] (2009) ha desarrollado estándares sobre la obligación de los Estados de implementar políticas públicas efectivas y coherentes como en el caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú en donde la Corte estableció que:

Los Estados deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto. Entre estas medidas se encuentra la de elaborar políticas y planes nacionales con metas claras y mecanismos de evaluación, así como establecer las estructuras institucionales necesarias para su implementación (Corte

Como se observa, el criterio es plenamente aplicable al Sistema Nacional de Planeación Democrática, considerando que el Plan Nacional de Desarrollo, la Programación y su presupuestación, resultan instrumentos centrales para las políticas públicas que refuerzan la obligación del Estado mexicano de darle efectividad práctica y no reducirlo a un documento meramente declarativo como el caso que se ha venido planteando en el trabajo de tesis.

En el caso del poder judicial, en su momento la autoridad convencional, su función sería en su caso, analizar el cumplimiento al respeto a los derechos humanos violentados y solicitar al estado mexicano, o a los poderes involucrados que sean tomados en consideración en la elaboración de los instrumentos técnicos, como lo es el Plan Nacional de Desarrollo, la programación y presupuestación, sustancialmente. En consecuencia, el estudio que se realiza nos dirige a que, si en el ámbito de la legislación nacional, no existe un mecanismo legal o vinculante suficiente que haga cumplir el propio mandato constitucional a la luz del Sistema de Planeación Democrática, el camino a seguir es buscar soluciones en el marco internacional no jurisdiccional en alusión al artículo 1o. de nuestro máximo texto en una visión transversal a su cumplimiento.

En dicho contexto podemos destacar que la jurisprudencia en sede convencional, ha logrado llegar y tomarse en consideración por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que su obligatoriedad sea tomada en cuenta en tratándose de violación a los derechos humanos. En relación con el considerando Séptimo Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de la constitucionalidad en donde se establece:

...de conformidad con el párrafo 339 de la sentencia de la Corte IDH en el caso Radilla Pacheco, el Poder Judicial de la Federación debe ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes (Suprema Corte de Justicia, 2011, p. 50)

En dicho sentido, se ha expuesto que el texto constitucional en materia de planeación democrática y confirmado en la propia Ley Nacional de Planeación, que el congreso de la unión debe de deliberar clara y objetivamente la propuesta de planeación del desarrollo, en consecuencia, la programación, el presupuesto de ingresos y egresos de la federación, lo cual llevaría a tomar en cuenta los verdaderos problemas nacionales, por lo que planeación programación y presupuestación son una trilogía ineludible para las autoridades en aras de dar coherencia a la realidad nacional pero también el efficientar y ordenar el gasto público.

Para ello la Primera Sala de la SCJN estableció en la tesis 1a. CXXX/2010 que el gasto público que está establecido en el artículo 134 constitucional se eleva a rango los principios de eficiencia eficacia, economía, transparencia y honradez en esta materia. La asignación y ejercicio de los recursos públicos debe guardar coherencia con los objetivos y prioridades plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Lo anterior confirma que, no solamente existe la normativa, sino que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la autoridad no jurisdiccional internacional, ha hecho una interpretación conforme a la realidad que se vive en el país frente al incumplimiento de las autoridades y los resultados negativos en materia de desarrollo.

Al observarse sistemáticamente el incumplimiento del mandato constitucional, bajo los precedentes que se han ido acumulando y que detonan en contra de las autoridades involucradas, es que; agotados los medios legales, frente al poder político que prevalece, deben seguirse buscando alternativas jurídicas y casos , en el ámbito externo que logren el propósito de incidir en lo local para el cumplimiento integral y sistemático a los derechos humanos puesto que, tal como se encuentra el estado de cosas, no es suficiente el lograr hacer cumplir a las autoridades su responsabilidad histórica, presente y futura para mejorar la justicia y consolidar el desarrollo nacional y de los grupos vulnerables entre estos.

Para efectos de la justiciabilidad, la Segunda Sala de la SCJN emitió la tesis 2a. CXLI/2016 que a la letra dice:

PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO NACIONAL. LOS OBJETIVOS Y METAS ESTABLECIDOS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO SON DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES. Las metas y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, si bien tienen un carácter programático, su cumplimiento no queda al arbitrio de las autoridades administrativas, pues éstas están obligadas a observarlos dentro del ámbito de sus atribuciones (SCJN, tesis 2a. CXLI/2016)

En dicho criterio, se establece que si bien es cierto que la planeación tiene un sentido programático, ello no implica que sea de cumplimiento y aplicación opcional o discrecional para las autoridades del poder ejecutivo y legislativo en el ámbito de sus competencias. Por otro lado, existen también precedentes que dan entrada al poder judicial para revisar los actos de autoridad y verificar, en su caso, obligar a que exista coherencia con los objetivos del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la realidad del país, al caso el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha establecido en la tesis I.4o.A.808 A que:

PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO NACIONAL. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS Y METAS CONTENIDOS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ESTÁ SUJETO AL CONTROL JURISDICCIONAL. Si bien las autoridades gozan de cierta discrecionalidad para definir las acciones y medidas para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, ello no significa que estas decisiones estén exentas de control jurisdiccional, pues deben observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad (SCJN tesis I.4o.A.808 A)

Tal como se ha pronunciado sobre la vinculación y la asignación de los recursos económicos la Primera Sala de la SCJN estableció en la tesis 1a. CXXX/2010:

GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA,

TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA. La asignación y ejercicio de los recursos públicos debe guardar coherencia con los objetivos y prioridades plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (2010)

A manera de conclusión preliminar, se puede observar que el camino que ha tomado el poder ejecutivo, avalado de manera directa o indirecta, por el legislativo van sumando elementos técnicos y jurídicos para dar sentido y sustento al Juicio de Amparo como mecanismo protector de la Constitución y del justiciable, tal como se ha venido sosteniendo en los términos del desarrollo del presente trabajo, en donde el sistema nacional de planeación democrática, les demanda y guía para el logro del desarrollo social y de la nación; lo cual, al no acontecer; deben impulsarse y protegerse los principios, la doctrina, la jurisprudencia y la convencionalidad en el marco del respeto a los derechos humanos como se ha descrito, dando paso a instancias internacionales no jurisdiccionales como lo es el sistema interamericano de derechos humanos que nos rige.

En dicho contexto, la visualización del derecho al desarrollo como derecho humano, ya sea de manera individual o colectivamente, han sido tema que ha sustentado criterios jurisprudenciales que encaminan la lucha legal de los grupos vulnerables para exigir el cumplimiento histórico y materializar sus anhelos de crecimiento y desarrollo sostenible que a la fecha no se ha materializado en el bienestar de los grupos vulnerables en las materias que se han visualizado en el presente trabajo, entre otros rubros.

Para cerrar es pertinente citar la tesis jurisprudencial que vincula el derecho al desarrollo como derecho humano, como lo ha sustentado la Segunda Sala de la SCJN en la tesis 2a. CXCVI/2017:

DERECHO AL DESARROLLO. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A IMPLEMENTAR MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD. El derecho al desarrollo implica una especial protección para aquellos grupos que históricamente han enfrentado obstáculos para su desarrollo integral, lo que obliga a las autoridades a implementar medidas específicas y diferenciadas (SCJN en la tesis 2a. CXCVI/2017)

Complementándose lo previamente mencionó con la tesis 1a. CCCLXXVII/2014 de la Primera Sala que manifiesta que:

DERECHO AL DESARROLLO. CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE NATURALEZA ECONÓMICA Y SOCIAL QUE DEBE SER GARANTIZADO POR EL ESTADO MEXICANO. El derecho al desarrollo debe entenderse como un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. (SCJN tesis 1a. CCCLXXVII/2014)

Este criterio resulta fundamental pues reconoce expresamente la naturaleza del desarrollo como derecho humano y establece obligaciones concretas para el Estado mexicano, y así se podrían citar una serie más de interpretaciones de los máximos tribunales jurisdiccionales o no jurisdiccionales que nos acercan a una realidad donde se comprueba que el poder político ha prevalecido sobre el sistema jurídico mexicano, llegando a los resultados ya expresados en apartados precedentes que nos obligan seguir buscando los caminos más adecuados y con carácter de urgente ante la situación que prevalece en el país en materia de igualdad y pobreza a la luz de los derechos humanos enmarcados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y sus instrumentos.

4.11 Esfuerzos internacionales y los organismos de la sociedad civil como instancias de apoyo emergente ante el contexto institucional

Con base al contenido del presente trabajo, se ha visualizado que, pese a tener los instrumentos jurídicos que dan pauta y proveen de elementos técnicos que dan sustento para que los actores gubernamentales actúen de conformidad, en contrario sentido; se ha probado que su línea a seguir ha sido el interés personal, de grupo o ideológico para interpretar al Sistema Nacional de Planeación Democrática y, en

consecuencia, plasmar en los planes nacionales de desarrollo, la programación y presupuestación de recursos, la promoción del desarrollo nacional para erradicar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los más marginados, en la realidad se ha contextualizado lo contrario, tal como nos han marcado las cifras históricas mencionadas en los dos últimos mandatos de gobierno.

También se puede observar que el andamiaje jurídico internacional y nacional, por medio de la norma secundaria y la convencional, pese a que se encuentra vigente, tampoco ha sido suficiente para lograr que los órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales puedan incidir y corregir el rumbo que se ha trazado por el orden político vs. jurídico hasta el momento.

Ante dicho escenario, grupos de la sociedad civil se han tenido que organizar para tratar de mejorar el estado de cosas en favor de los intereses de los sectores de la sociedad, ya sean económicos o sociales, entre los que destacan aquéllos que luchan en favor de los más desprotegidos y la pobreza. Sin que esta sea una salida permanente o deseada, se mencionan algunos que nos dan una idea sobre los esfuerzos de dichas organizaciones, nacionales e internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) entre esta el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en el marco del Banco Mundial de Desarrollo, en donde se encuentra el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), cuya misión original fue la de apoyar con financiamiento a los países que sufrieron devastación con motivo de los impactos de la Segunda Guerra Mundial y que actualmente ofrece financiamiento y asesoría sobre políticas tendientes al apoyo para aquéllos países la reducción de la pobreza e impactar en el crecimiento sostenible a todas las personas.

Por otro lado, a un lado del BIRF se cuenta con la Asociación Internacional de Fomento (AIF) perteneciente también al Banco Mundial que ofrece donaciones, prestando recursos con intereses bajos que coadyuvaban a mejorar las condiciones y la calidad de vida de las personas; principalmente para países de bajos ingresos que requieran financiamiento servicios básicos. Como se observa, organismos internacionales se suman a los esfuerzos locales de los países cuyo desarrollo comunitario y combate a los principales problemas sociales como la pobreza y la

marginación se reflejan en los bajos niveles de bienestar de la sociedad.

Ante ello, también surgen organismos de la sociedad civil que, ante las deficiencias e insuficiencia de las políticas públicas, obras y programas sociales y económicos que se han analizado, suman esfuerzos con o frente a los gobiernos para mejorar la situación de los más desfavorecidos. Dentro de dichas organizaciones podemos mencionar algunos ejemplos a seguir en el ámbito internacional como es el caso del Comité para el progreso Rural de Bangladesh (BRAC, por sus siglas en inglés) la cual es una organización no gubernamental para el desarrollo que fue fundada en 1972, la cual colabora con el gobierno y organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil en Bangladesh (BRAC, 2023)

Esta organización es financiada y apoyada por organizaciones de reconocida capacidad y trabajo en el mundo como: el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), Embajada Real de los Países Bajos, Embajada Real de Noruega, Oxfam, Organización de Cooperación de los Países Bajos para el Desarrollo Internacional (NOVIB), UNICEF y Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AusAid).

El BRAC, en sus orígenes, se enfocaba a apoyar a refugiados, posteriormente en 1973 amplió sus actividades para abarcar proyectos destinados a la reducción de la pobreza a largo plazo y de forma sostenible. El enfoque holístico del BRAC en materia de reducción de la pobreza y fortalecimiento de la autonomía de los pobres abarca varios programas clave en materia de desarrollo económico y social, salud, educación, derechos humanos y servicios jurídicos (BRAC, 2023).

Dicha organización es considerada como una de las más grandes organizaciones no gubernamentales con un número de 126 millones de beneficiarios cuyo origen, si bien se encuentra en Bangladesh, estando presente en 10 países de África y Asia, vale la pena resaltarla por lo que ha venido realizando. Dentro de sus logros importantes se contabiliza la creación del sistema de microcréditos, modelo tomado posteriormente por instituciones bancarias con buenos logros. A diferencia de los agentes gubernamentales, como se ha planteado

en México, esta organización estudia, comprende y atiende a los pobres, cuyo centro se identifica en el que facilita que todos tengan la oportunidad de desarrollar su potencial, generando confianza e integrándolos al mercado laboral.

Por otro lado, buscan empoderar a las mujeres, mejorar el acceso a los servicios básicos, promover medios de vida diversificados y sostenibles y Promoción del fortalecimiento de los esfuerzos de desarrollo cuyo sustento y éxito es la involucración de la población local para encontrar soluciones locales conjuntamente.

Ante las deficiencias y la desobediencia constitucional del Estado - evidenciadas en la incapacidad de los gobiernos para mejorar las condiciones de vida de su población y cumplir sus obligaciones en materia de combate a la pobreza, educación y desarrollo- han surgido diversos organismos internacionales que apoyan y coadyuvan en estas tareas fundamentales. Entre estos destacan organizaciones como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este último, como red mundial de la ONU para el desarrollo, facilita que los países accedan al conocimiento, experiencia y recursos necesarios para que sus habitantes construyan un futuro mejor.

En el caso mexicano, la lucha o esfuerzos externos y de organizaciones de las sociedad civil por lograr programas y acciones diversas a las que vienen realizando las instituciones, para la mejora de las condiciones de vida de su población, en suplencia al incumplimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se observan acciones implementadas principalmente en asociaciones eclesíásticas y fundaciones de la iniciativa privada, como puede ser el TELETÓN, el cual, desde el año de 1997, el sector empresarial, miembros de la sociedad y dueños de medios de comunicación principalmente, se unen y brindan apoyo a menores de edad respecto a la discapacidad, autismo y enfermos de cáncer, respectivamente.

En el caso de la iglesia católica, Caritas cuyo servicio va dirigido a los pobres promoviendo la caridad la justicia social en el mundo. La primera organización suple

las deficiencias en materia de atención en la salud de su población, principalmente de personas de bajos ingresos y en el segundo, atendiendo problemas de hambre y resguardo de la población en condiciones de calle y pobreza.

Es posible la existencia de más organizaciones de diverso calado que atienden diversa problemática de la sociedad, el hecho es que los esfuerzos muestran, no solamente la solidaridad y esfuerzos de la iniciativa privada e instituciones no gubernamentales para mejorar diversos rubros que son deficientes, o no son atendidos o deficientemente atendidos los problemas en México, dado el comportamiento de las autoridades que se ha venido mencionando, respecto a su labor y obligación institucional y constitucional.

Finalmente, Jennifer C. Rubenstein en la obra *Empowering Affected Interests, Democratic Inclusion in a Globalized World*. (2024) mantiene una tesis interesante que, en gran medida relaciona la lucha social y el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales, denominado el Principio de Todos los Afectados (PTA), el cual consiste en que todas y solo aquellas personas que se vean significativamente afectadas por una decisión deben tener voz o influencia sobre dicha decisión. Infiere que dichas organizaciones, además de considerarse como entes generadores de gobernanza, en donde, según mi entender, dada su función que realizan; deberían incidir en las decisiones de los propios gobiernos, sobre todo, aquellos que se jactan de ser democráticos, lo mismo sucedería con las personas o grupos de estas que han sido afectadas por las decisiones de gobierno que los mantienen en problema.

No obstante lo anterior, en el sistema político mexicano, el cual su constitución política le establece un régimen democrático, se ha comprobado que el poder político pesa y puede más que el su sistema jurídico, lo cual le convierte en un ente autoritario en donde las organizaciones de la sociedad civil y ,los grupos vulnerables, deben de buscar alternativas de solución para que, además de incidir en la toma de decisiones, puedan mejorar su situación económica, social, política y cultural; lo que al caso mexicano no opera y si, por el contrario, dichas organizaciones apoyan a las personas en suplencia y ausencia del Estado Mexicano en propiciar el desarrollo, tal como ha quedado plasmado.

Conclusiones

Tal como se ha visualizado en el curso de la historia, México ha vivido escenarios complejos que le han llevado a la confrontación entre los diversos sectores de la sociedad, la revolución mexicana ha sido uno de ellos. Las consecuencias fueron de tal magnitud que, no solamente generaron retraso en el desarrollo de la sociedad, sino que sus muertos dejaron grandes mensajes y enseñanzas para el futuro inmediato que la sociedad contemporánea, principalmente.

En el marco de la investigación se hace énfasis en visualizar los mensajes y hechos históricos para no repetir los mismos escenarios, es decir; si el movimiento social revolucionario, más allá de intereses políticos o de grupo, eclosionó por el gran desequilibrio entre sus clases sociales, donde la pobreza y marginación permeó hasta llegar a las fuentes de trabajo que, bajo la complacencia del gobierno en turno (Porfirio Díaz 1876 – 1911), la intención del trabajo que se presenta es poner alertas sobre los rasgos similares (Pobreza y marginación) que se viven en la actualidad, tal como se ejemplifica con las dos últimas administraciones de gobierno.

Paralelo al pasaje del fenómeno de la revolución y sus motivaciones, se hace énfasis en sus resultados, los cuáles como se ha plasmado, son realmente extraordinarios. El modelo económico y de bienestar plasmado en la Constitución de 1917, daban pauta a un futuro de mejoras sustantivas en la sociedad y sus sectores. En esta fase del trabajo, se vislumbra la participación activa del poder constituyente, cuya actividad legislativa abonaba a un modelo de desarrollo social con posibilidades de bienestar para la comunidad, es el constructo normativo en sede constitucional el que daba vida a los artículos 25 y 26 referentes al Sistema Nacional de Planeación Democrática y el mandato de la elaboración de planes y programas apegados a dicho espíritu.

En el transcurso del desarrollo, se intenta plasmar el recorrido que la propia planeación del desarrollo, en sus diversas etapas, iba ajustando los instrumentos para dar mayor certeza y transparencia en la implementación de las políticas públicas y el ejercicio de gobierno, respectivamente. En dicho tenor, se presenta un

recorrido de los instrumentos de planeación hasta llegar a una de las etapas que, acorde a la investigación, arrojan al modelo actual del Sistema Nacional de Planeación Democrática y a la Planeación, programación y presupuestación, ello en referencia al año de 1982 con la llegada de Miguel de la Madrid Hurtado, referente en dicho tema, sin considerar sus resultados como gobernante.

En los escenarios de la planeación del desarrollo y su sistema, se ha visibilizado la importancia de que, los gobernantes en turno, ya en sede del Poder Ejecutivo Federal y en las cámaras de diputados en turno, se ciñan al marco normativo y los parámetros que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata a ambos poderes, ante los resultados y su sistemática negativa, vista desde la forma en la que se ha venido planeando se ha dejado claro, por un lado, que el marco normativo actual, si bien responde a la lucha histórica y anhelos de la sociedad, principalmente la más marginada, posicionando al sistema de planeación en los mejores parámetros (Planeación estratégica) los agentes del Estado en mención, no han cumplido con su deber ético y legal de planear en función de la realidad nacional, en consecuencia, en contra de la propia norma que les rige.

En dicha situación, el devenir histórico se visualiza con elementos propios iguales a los que dieron origen al movimiento social armado, lo cual se ha dejado ver en los momentos antagónicos que, por un lado se planea y por otro se presupuesta y ejecutan los recursos públicos sin que en los Planes de desarrollo se materialicen o impacten en resultados eficaces y eficientes en el entramado del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Lo anterior manifestado, se ha dejado plasmado en el propio análisis del marco normativo que nos rige. En el recorrido histórico-jurídico, se observa un marco jurídico robusto, el cual se deja ver a la luz de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el marco jurídico internacional en sus diversas sedes convencionales. En los contenidos del marco normativo, se ha hecho un recorrido técnico jurídico que ha querido sacar a la luz los elementos sustantivos de nuestro Sistema Nacional de Planeación Democrática, tanto nacional como internacional. En ambos casos se confirma la riqueza normativa

y la claridad de la ruta en la que se traza la visión de un estado democrático y de bienestar para contrastarle en la realidad imperante, en donde el régimen autoritario, los intereses cupulares o de grupo y fácticos, son los que se imponen sin que exista un contrapeso legal o institucional que lo haya impedido hasta la fecha.

No obstante, lo comentado, dicho marco normativo se plasma bajo la óptica de que se conozca de manera paralela, la ruta a seguir rumbo a la participación de un contrapeso para que enmiende el camino o ruta de la forma en las que se ha venido planeando el desarrollo con sus consecuencias sociales y económicas. Pobreza y marginación por un lado y riqueza concentrada por otro, en donde dichos polos opuestos demandan la intervención de parte del propio Estado, en primera instancia y, mientras se lucha para que El Sistema de la Planeación Democrática y sus planes de desarrollo sean vinculantes y, previa construcción bajo diagnósticos serios y reales, se pueda ejercer el gobierno para beneficio de la sociedad en general y no en particular.

En el trazo de la ruta a seguir para la incursión de los jueces al Sistema Nacional de Planeación Democrática, se ha construido el andamiaje teórico-jurídico a la luz de los derechos humanos, principalmente al no encontrar un instrumento jurídico contundente que pudiese ser llevado a juicio para exigir su cumplimiento. Es decir; en el ámbito civil, cuando un contrato o convenio, el cual contiene una serie de obligaciones y derechos no se cumple, existe la codificación suficiente y el andamiaje jurisdiccional que lo hace exigible y materialmente se puede obligar a su cumplimiento. En el caso actual de los actores en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, han ido excluyendo cualquier tipo de contrato con los grupos sociales, con las entidades federativas o municipios, susceptibles de reclamo en sede jurisdiccional, lo cual pone en serias desventajas, principalmente a los grupos vulnerables (pobres) que no cuentan con los medios de tipo alguno para exigir sus derechos (derecho al desarrollo, a la salud, a la educación etcétera).

En consecuencia, se ha dejado en el trabajo de investigación una ruta a seguir en sede convencional para hacer cumplir al Estado Mexicano con una real y efectiva planeación del desarrollo con la inclusión de los grupos vulnerables, haciendo énfasis en la defensa de la Constitución e ir en la búsqueda de

mecanismos garantes del cumplimiento del deber del Estado. Se deja pues claro que, bajo la protección del Sistema Universal de los Derechos Humanos (DESCA), se puede accionar la jurisdicción de los jueces para que, en el ámbito de su competencia, se conviertan en el instrumento equilibrador de la balanza ante las desigualdades sociales e irresponsabilidad de los poderes ejecutivo y judicial en las tareas y facultades que legal y constitucionalmente tienen.

Para dar sustento a la realidad del Sistema Nacional de la Planeación Democrática en el país, el comportamiento sistemático de los poderes que tienen bajo su responsabilidad constitucional y legal de gobernar bajo cierto parámetros, principios y reglas que la Constitución, la convencionalidad y las leyes locales les obligan, se han analizado a los dos últimos gobiernos en la construcción de sus planes nacionales de desarrollo (2012 – 2024 y 2018-2024) en el rubro de la pobreza y la medición de sus resultados, a efecto de dejar constancia, lo más claramente posible, a comprobar que, pese al marco jurídico robusto que se ha construido en torno a mejorar las condiciones del desarrollo en el país, siguen siendo los intereses políticos, de grupo o partidarios, los que prevalecen y los que han generado una realidad con desigualdades y desequilibrios a los que se les debe de poner atención.

Son los gobiernos de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, los que marcan la pauta para entender el fenómeno de la pobreza y que, pese a posibles avances en mejorar la situación de las familias, resultan al final paliativos que virtualmente sacan de la condición de pobres a algunos, pero que, a lo largo del tiempo no se sostienen ni evolucionan, al contrario, ingresan y egresan de dicho estatus ante la falta de políticas públicas que trasciendan dichos sexenios y que se lleven a cabo con visión de Estado, no como se ha probado que lo hacen, bajo intereses ideológicos y partidarios.

En ambos casos, la pobreza fue el factor a medir y cuyas cifras en ambos gobiernos, comprobaron la deficiente e ineficaz planeación del desarrollo en la realidad, que se ha materializado. Se pudo confirmar que la motivación no es la que el constituyente de 1917 plasmó en sede constitucional, ni lo que la reforma en materia de derechos humanos demanda en la actualidad, sino sus intereses

personales, ideas vagas y anhelos de grupo son los que siguen permeando, por lo que, parte del trabajo intenta dejar claro que, de seguir así, nada nos extraña la incubación y en su momento eclosión de un movimiento social que por la vía fáctica demande de nueva cuenta sus derechos, sobre todo, ante el incumplimiento a la constitución y la norma de manera sistemática, tal como se deja de ver en los resultados en ambos gobiernos.

El trabajo de investigación se cierra en la propuesta de que, ante los escenarios negativos que han venido construyendo, tanto el poder ejecutivo en la figura del Presidente de la República, como de las legislaturas federales que cogobiernan en sus periodos con ellos, la incursión del tercer poder, al caso, el legislativo, abre la puerta para enmendar paulatinamente el comportamiento errático de los gobernantes. Se reconoce que, si bien es cierto el andamiaje jurídico está en proceso y que, pese a que hay avances en materias como la agraria, la fiscal o la administrativa y laboral, existen elementos suficientes para lograr que sea el poder de los jueces en al ámbito federal, quiénes ordenen y efectivicen por un lado, el Sistema nacional de Planeación Democrática y que los Planes Nacionales de Desarrollo contemplen las grandes necesidades enmarcadas en la realidad nacional, como la pobreza en estudio y que, la programación y presupuestación corran la misma línea.

Se deja ver en el trabajo que, a la luz de los derechos humanos, el juicio de amparo colectivo es una de las rutas jurídicas más cercanas para lograr el rencauzamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y combatir en el ámbito de la democracia y del estado constitucional y de derecho a cualquier interés ajeno al desarrollo genuino en nuestro país, en donde los sectores más vulnerables puedan exigir sus derechos y tengan, en perspectiva mejores condiciones de vida, no solamente en la visión del presente sino en una ruta transgeneracional para los que vienen.

Es importante resaltar que los esfuerzos de a investigación, no son suficientes en una primera etapa, se reconoce que puede tener elementos de mejoras sustantivas, sin embargo; lo que no se puede negar en todo el tiempo y recursos empleados, es el deseo de seguir en la ruta de la búsqueda de

mecanismos cada vez más claros y objetivos para que el Sistema Nacional de Planeación Democrática se cumpla y se refleje en el mediano plazo en la realidad de la sociedad y sus sectores.

Como se observa, existen múltiples tratadistas y especialistas en materia de planeación, desarrollo, contenido económico de la constitución, problemas sociales, etcétera, sin embargo, la investigación se ha topado en un cuasi desierto en donde se pueda contemplar la incursión de un contrapeso o poder, como lo es el judicial para equilibrar la situación que prevalece en nuestra realidad en la planeación del desarrollo nacional. Se espera sinceramente que, ante la lucha que ha estado dando el poder judicial frente al poder político del ejecutivo, todavía presidencialista u autoritario establecido en los viejos regímenes en el país, que su lucha con razonamiento y con la ley en la mano, desde una perspectiva amplia y con la serenidad que se amerita, se avance en un verdadero estado constitucional y de derecho.

Sumado a lo anterior, se ha plasmado en la investigación la lucha paralela de organismos nacionales e internacionales que, ante las deficiencias de los estados, como en el caso México; buscan coadyuvar en favor de grupos vulnerables de la sociedad civil que, sistemáticamente han sido violentados en sus derechos humanos y su dignidad por las propias autoridades. En consecuencia, han generado mecanismos de apoyo en materia educativa, de combate a la pobreza y sus desigualdades para lograr mayor justicia y desarrollo.

En cuanto a México se refiere, frente a casos internacionales y mecanismos de organismos no gubernamentales ya mencionados, los esfuerzos y casos de éxito privados son contados, pero los existentes reflejan la realidad nacional y ponen de manifiesto las grandes deficiencias institucionales para generar desarrollo y crecimiento sostenible, pese a la existencia de un marco normativo robusto y firme en sus textos normativos; en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente.

Referencias

- Acosta Flores, J. (2008). *Planeación integral, prospectiva y participativa*. Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán.
- Albarrán, I. (2015). La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político. DE LUIGI FERRAJOLI, ITALIA, 2014. *Ciencia jurídica*, 4(7), 157-166.
<https://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/131/126>
- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Altamirano, C. (15 de enero de 2019). El combate a la pobreza en el sexenio de Peña fue insuficiente, afirma Coneval. *Animal político*. <https://www.animalpolitico.com/sociedad/pena-nieto-pobreza-coneval>
- Andrade Sánchez, E. (2016). *Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos. Comentada* (3ª ed.). Oxford University Press.
- Archon Fung & Sean W. D. Gray. Empowering Affected Interests, Democratic Inclusion in a Globalized World. (2024) Cambridge University Press
- Ayala Martínez, C. y Sosa Núñez, G. (2022). *Temas Prioritarios de la Agenda 2030. Un Análisis desde los Derechos Humanos*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora -Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Barbieri, E. (1994). *La previsión Humana y Social: Estudios sobre los futuros*, Fondo de Cultura Económica.
- Berger, G. (1957). Sciences humaines et prévision. *Revue des Deux Mondes*, 1(3), 417–426.
- Biebrich, C. & Spíndola, A. (2009). *Diccionario de la Constitución Mexicana. Jerarquía y Vinculación de sus Conceptos*. Miguel Ángel Porrúa.
- BRAC. (2023). *Annual Report 2023*. BRAC. <https://www.brac.net/images/downloads/BRAC-Annual-Report-2023-151024.pdf>
- Bradford, R & Duncan, J. (2008). *Simplified Strategic Planning* (15a ed.). Chandler House.

- Bravo, V. (2020). *Medios de control constitucional en México y España*. SCJN. <https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/126victor-miguel-bravo-melgoza.pdf>.
- Burbano, J. (2011). *PRESUPUESTOS. Un enfoque de direccionamiento estratégico, gestión, y control de recursos* (4ª. ed.). McGraw Hill.
- Cámara de Diputados. Comunicación social. (2021). Boletín N°. 0300. La Cámara de Diputados aprobó, en lo general, la Ley de Ingresos de la Federación 2022. *Cámara de Diputados. LXV Legistalura*. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2021/Octubre/20/0300-La-Camara-de-Diputados-aprobo-en-lo-general-la-Ley-de-Ingresos-de-la-Federacion-2022>.
- Carpizo, J. (2002). *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI Editores.
- Casar, M. (2009). Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública. En A. Ellis, J. Orozco, D. Zovatto (Coords., pp. 401-418). *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. UNAM-IIJ.
- Castaños, F., & Caso, A. (4 mayo de 2021). Deliberación. *Prontuario de la democracia*. <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/deliberacion/>
- Chapoy, D. (2003). *Planeación, programación y presupuestación*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chávez, D. (2020). El rol del juez y sus desafíos en la democracia constitucional, *Blog del CEC*. <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-rol-del-juez-y-sus-desafios-en-la-democracia-constitucional>)
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2016). *Derecho humano al desarrollo*. CNDH. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/folleto-DH-Desarrollo.pdf>.
- Congreso de la Unión. (1917/2025). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917; última reforma, 17 de enero de 2025.
- Congreso de la Unión. (1930). Ley sobre Planeación General de la República. *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 1930.

- Congreso de la Unión. (1983/2023). Ley de Planeación. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983; 8 de mayo de 2023.
- Congreso de la Unión. (2013/2024). Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 2103; 4 de junio de 2024.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). *Medición de la pobreza. Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2022 a nivel nacional y por entidades federativas*.
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2023). Medición de la pobreza acorde al CONEVAL en:
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Que-es-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2023). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023, *Presupuesto de Egresos de la Federación*.
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/presupuesto_egresos.aspx
- Coquis, F. (2015) Sistema Nacional de Planeación. En J. Fernández (coord.). *La Constitución y el Derecho Administrativo*. UNAM-IIJ-CONACyT.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). CASO ACEVEDO BUENDÍA Y OTROS (“CESANTES Y JUBILADOS DE LA CONTRALORÍA”) VS. PERÚ.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_198_esp.pdf
- Covián Andrade, M. (2003). El control de la constitucionalidad. Fundamentos Teóricos y Sistemas de Control. En F. Serrano y C. Arriola (comps.). *Temas Selectos de Derecho Constitucional* (89-114).
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3180/9.pdf>
- Cuervo, L. (2010). *Teorías del desarrollo 21.0. Piezas para la reinención del concepto*. ILPES, CEPAL, Naciones Unidas.

- De la Madrid, M. (2009). Artículo 25. Comentario al apartado A. En xxxx, (Coord.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada* (20.^a ed., Vol. I, pp. xx-xxx). Porrúa-UNAM -IIJ.
- De la Madrid M. (1985) Antología de la Planeación en México 1917-1985, 1, los primeros intentos de planeación en México (1917-1946), SPP programación y presupuesto.
- De la Torre, R. (26 de julio de 2023). ¿Qué pedir a las cifras de ingreso y de pobreza? *Arena Pública*. <https://www.arenapublica.com/rodolfo-de-la-torre/que-pedir-las-cifras-de-ingreso-y-de-pobreza>
- De la Torre, R. (7 de septiembre de 2021). Los otros datos de pobreza. *Nexos*. <https://economia.nexos.com.mx/los-otros-datos-de-pobreza/#:~:text=Cabe%20mencionar%20que%20con%20la,incremento%20es%20de%201.2%20puntos>.
- Del Rosario Rodríguez, M. (2015). El mínimo de efectividad y la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la corte interamericana de los derechos humanos. *Quid iuris*, 9(29), 49-65. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34235.pdf>.
- El Financiero, Redacción. (11 de septiembre de 2023). Dos bocas terminará costando el doble ... y el tren maya más del triple, admite Ramírez de la O. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2023/09/11/dos-bocas-terminara-costando-el-doble-y-el-tren-maya-mas-del-triple-admite-ramirez-de-la-o/#:~:text=La%20refiner%C3%ADa%20de%20Dos%20Bocas%20terminar%C3%A1%20costando%20entre%2016%20mil,Rogelio%20Ram%C3%ADrez%20de%20la%20O>
- Esquivel, G. (13 de agosto de 2023). Pobreza en México: logros y retos. *El País*. <https://elpais.com/mexico/opinion/2023-08-13/pobreza-en-mexico-logros-y-retos.html>
- Expansión Política. (23 de febrero de 2021). La ASF reconoce que es menor el costo de cancelar el aeropuerto de Texcoco. *Expansión*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/02/23/la-asf-reconoce-que-es-menor-el-costode-cancelar-el-aeropuerto-de-texcoco>

- Faya, J. (2009). *Rectoría Del Estado y Economía Mixta* (2ª. ed.). Porrúa.
- Fernández Castro, L. (2023). *Derechos humanos*. UNAM-ENTS. https://www.trabajosocial.unam.mx/plan96/ensenanza/SUAsextosemestre/derechos_humanos.pdf.
- Fernández Ruiz, Jorge. (2018) *Grandes temas Constitucionales. Derecho administrativo*. Colección INEHRM. en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4455-derecho-administrativo-coleccion-inehrm>
- Ferrer Mc-Gregor, E. (2017). *Panorámica del Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. UNAM-Marcial Pons.
- Fix-Zamudio, H., & Valencia, S. (2021). *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. (10ª ed.). Porrúa.
- Forbes Staff. (2023). Pobreza en México se reduce 16%: Coneval. *Forbes México*. <https://www.forbes.com.mx/pobreza-en-mexico-se-reduce-16-coneval/>
- Forester, J. (1999) *The Deliberative Practitioner*. The MIT press.
- Friedmann, J. (2001). *Planificación en el ámbito público*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gama, L. (2019). *Derechos, Democracia y jueces*. Marcial Pons.
- Garay, V. (2016). El juicio de Amparo en la Historia Constitucional de México. En A. Soto, (Coord.) (2016). *Derecho procesal constitucional* (pp. 95-123). UNAM-INHERM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5910/15.pdf>.
- Garza-Rodriguez, J., Gonzalez-Martinez, M., Quiroga-Lozano, M. & Solis-Santoyo, L. & Yarto-Weber. G. (2010). Chronic and Transient Poverty in Mexico: 2002-2005. *Economics Bulletin*, 30(4), 3188-3200.
- Gobierno de México. (12 de julio de 2019). PLAN Nacional de Desarrollo 2019-2024. *Diario Oficial de la Federación*, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Gobierno de México. (17 de abril de 2013). Se integra la Comisión Interinstitucional del Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. <https://www.gob.mx/agricultura%7Cchihuahua/prensa/se-integra-la-comision-interinstitucional-del-sistema-nacional-para-la-cruzada-contra-el-hambre>

- Gobierno de México. (18 de julio de 2016). ¿Qué es PROSPERA Programa de Inclusión Social? <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/documentos/que-es-prospera>
- Gobierno de México. (20 de mayo de 2013). Plan Nacional de Desarrollo. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0
- Gobierno de México. (22 de enero de 2013). DECRETO por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. *Diario Oficial de la Federación*.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013#gsc.tab=0
- Gobierno de México. (22 de noviembre de 2018). Acuerdo para el fortalecimiento económico y la protección de la economía familia, *Diario Oficial de la Federación*.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5544445&fecha=22/11/2018#gsc.tab=0.
- Gobierno de México. (30 de noviembre de 2015). Programa de Pensión para Adultos Mayores. <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/pension-para-adultos-mayores>.
- Godet, M. y Durance, P. (2007). *Prospectiva Estratégica: problemas y métodos*. de Prospektiker. <https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/Godet2007.pdf>.
- Gómez Urrutia, N. (16 de mayo de 2013). El Plan Nacional de Desarrollo. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2013/05/16/opinion/021a1pol>.
- González J., Hernández, P. y Sánchez-Castañeda, A. (2001). La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario. En D. Valadés y R. Gutiérrez (coords.). *ECONOMÍA Y CONSTITUCIÓN. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. (Tomo III, pp. 225-243). UNAM.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/94/13.pdf>.
- Guerrero M. (2015). *Cohesión social, razón y gobernanza. El Gobierno de las diferencias. Mercado, Estado y Sociedad*. Fontamara-UAEM.

- Guevara, A., Espejel, J., & Hernández, J. (2018). Finanzas y gasto público en México: un equilibrio imprescindible para el federalismo fiscal. *Espacios Públicos*, 21(52), 83–107.
<https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/19180>
- Gutiérrez Contreras, J. y Cantú Martínez, S. (Coords.) (2012). *El caso Rosendo Radilla Pacheco. Impacto e implicaciones en el nuevo modelo constitucional de derechos humanos*. Ubijus.
- Hernández G., Jiménez R. y Mancini F. (Coords.). (2018). *Pobreza y Derechos Sociales en México*. CONEVAL-UNAM-IIS.
<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documentos/Pobreza-derechos-sociales.pdf>.
- Hernández, M. (2017). Violencia política contra las mujeres: ¿leyes especiales o medidas multidimensionales? En F. Freidenberg y G del Valle Pérez. (Eds.). *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (pp. 173-189).
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4735/11.pdf>.
- Huertas, J. (2017). La planeación del desarrollo: de los conceptos a la técnica. *Administración y Desarrollo*, 47(2), 10-22.
<https://doi.org/10.22431/25005227.389>.
- José, (19 de diciembre de 2011). Nuevas experiencias para una ciudadanía aumentada. *ecosistema urbano*.
<https://ecosistemaurbano.org/urbanismo/nuevas-experiencias-para-una-ciudadania-aumentada/>.
- Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. ONU-CEPAL.
- Llugar, E. (2016). *La Doctrina de la Corte Interamericana de DDHH, y las Resoluciones de la Comisión Interamericanas de DDHH, como fuentes y formas de Protección de los Derechos Fundamentales*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35244.pdf>.
- Lomelí, L. & Murayama, C. (2009). México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo. *Economía UNAM*, 6(18), 7-60.

- http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2009000300001&lng=es&tlng=es.
- López Sánchez, E. (2017). Iniciativas de ley a favor de grupos vulnerables en tres entidades federativas: Distrito Federal, Estado de México y Jalisco (2000-2011). Universidad de Guadalajara.
[https://www.academia.edu/36551400/Iniciativas de ley a favor de grupos vulnerables en tres entidades federativas Distrito Federal Estado de México y Jalisco 2000 2011](https://www.academia.edu/36551400/Iniciativas_de_ley_a_favor_de_grupos_vulnerables_en_tres_entidades_federativas_Distrito_Federal_Estado_de_México_y_Jalisco_2000_2011).
- López-Salazar, R. y De la Torre-Valdez, H. (2022). El Discurso de la Pobreza en México. *Estudios sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional*, 32(60). <https://doi.org/10.24836/es.v32i60.1260>.
- Marín Acuapan, A. (2020). Derechos Humanos: un nuevo Horizonte para la planeación del desarrollo en México. En: *El Semestre de las Especializaciones*, 1(2), 7-71. [https://www.depfe.unam.mx/especializaciones/revista/1-2-2020/01_DS Marin-Acuapan 2020.pdf](https://www.depfe.unam.mx/especializaciones/revista/1-2-2020/01_DS_Marin-Acuapan_2020.pdf)
- Martín, J. (1981). Estilos de desarrollo y tipos de planificación. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 7(21), 33-70. <https://doi.org/10.7764/916>
- Martínez Espinoza, M. (2023). Política social y pobreza en la 4T. *Revista mexicana de sociología*, 85(spe), 41-69. Epub 24 de febrero de 2023. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2023.0.60448>
- Medina Vásquez, J. (2002). La construcción social del futuro. Anotaciones desde la previsión humana y social. *Cuadernos de Administración*, (27), 227-263.
- Mendiola, M. (2009). La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en Naciones Unidas. En *Observatori DESC (ed.). Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis (pp.23-32)*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25696.pdf>.
- Milenio digital. (8 de julio de 2022). Corrupción, desapariciones y protestas: sucesos que marcaron el sexenio de Peña Nieto. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/escandalos-en-sexenio-de-pena-nieto-corrupcion-y-protestas>.

- Mondragón, I. (16 de octubre de 2023) Aumento de la pobreza extrema: Coneval, *Cámara. Periodismo legislativo*. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/revista/index.php/desde-el-pleno/-los-mas-pobres-los-menos-apoyados>
- Moy, V. (22 de febrero de 2022). Las cifras más recientes de la pobreza. *IMCO. Centro de Investigación en Política Pública*. <https://imco.org.mx/las-cifras-mas-recientes-de-pobreza/>
- Muñoz, A., Méndez, E. y Sánchez, A. (21 de febrero de 2023). En tres años, inversión por casi 57 mil millones en el aeropuerto Felipe Ángeles. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/02/21/politica/en-tres-anos-inversion-por-casi-57-mil-millones-en-el-aeropuerto-felipe-angeles/#:~:text=En%202021%20se%20destinaron%2023,de%20las%20emblem%C3%A1ticas%20del%20gobierno>
- Navarro, M. F. (6 de julio de 2018). Cómputo final: AMLO se lleva 30.11 millones de votos, 53.19%. *Forbes México*. <https://www.forbes.com.mx/computo-final-amlo-se-lleva-30-11-millones-de-votos-53-19/>.
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (s.f.). *Sistema Nacional de Planeación Democrática de México*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeacion-democratica-de-mexico>.
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas. (2023). Informe de los objetivos de desarrollo sostenible <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *Jornadas de Recuerdo y Reconciliación en Honor de Quienes Perdieron la Vida en la Segunda Guerra Mundial, 8 y 9 de mayo*. <https://www.un.org/es/observances/second-world-war-remembrance-days>.
- Organización de Naciones Unidas. (1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Resolución 41/128. de 4 de diciembre de 1986.

- <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-development>.
- PAN. Grupo parlamentario. (15 de marzo de 2021). El Presidente no debe de amenazar ni vulnerar las decisiones del poder. *PAN. LXVI Legislatura*. <https://www.pan.senado.gob.mx/2021/03/el-presidente-no-debe-amenazar-ni-vulnerar-las-decisiones-del-poder-julen-rementeria/>
- Pisarello, G. (2009). *Los derechos sociales y sus "enemigos": elementos para una reconstrucción garantista*. En *Observatori DESC* (ed.). *Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis* (pp. 13-22). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25696.pdf>.
- Procuraduría Federal del Consumidor. (2018). *Presupuesto de Ingresos 2019*. PROFECO. https://www.profeco.gob.mx/transparencia/L_ING_EGR_DIF_CIUADANIA.pdf.
- Ramírez Aguilar, S. (15 de septiembre de 2021,). 5 claves para entender el presupuesto 2022. *México como vamos*. <https://mexicocomovamos.mx/expansion/2021/09/5-claves-para-entender-el-presupuesto-2022/>.
- Ramírez Navarro, N. y Ramírez Navarro, M. (2013). Naturaleza jurídica de la planeación en México. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, https://www.eumed.net/rev/cccss/24/planeacion.html#google_vignette
- Real academia española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23ª. ed.). Espasa Calpe.
- Real academia española. (2023). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Espasa Calpe.
- Robertson, R. (2005). *Tres olas de globalización*. Alianza Editorial.
- Ruíz, C. (2 de julio de 2023). Los contrapesos de la división de poderes. *Abogacía*. <https://www.revistaabogacia.com/los-contrapesos-de-la-division-de-poderes/>
- Sánchez Luna, G. (1996). Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXIX(86), 707-731. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1996.86.3439>.

- Sankaran, G. (2021). Covid 19 and Sustainable Development Goals: The Pandemic, Politics, and the Road Ahead. https://digitalcommons.wcupa.edu/srca_sp/40.
- Secretaría de Desarrollo Social. (20 de diciembre de 2013). ACUERDO por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Acuerdo mediante el cual se regula la organización y funcionamiento interno del órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social denominado Instituto Nacional de Desarrollo Social, publicado el 26 de julio de 2005. *Gobierno de México*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327371&fecha=20/12/2013#gsc.tab=0.
- Secretaría de Economía. (7 de marzo de 2019). Participa en los foros estatales para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/se/articulos/participa-en-los-foros-estatales-para-la-elaboracion-del-plan-nacional-de-desarrollo-2019-2014#:~:text=El%20PND%20busca%20establecer%20y,bienestar%20para%20todas%20y%20todos>.
- Secretaría de Educación Pública. (2 de febrero de 2015). México con Educación de Calidad para Todos. *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/mexico-con-educacion-de-calidad-para-todos-13887>.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. (1985). *Antología de la planeación en México, (1917–1985)*. Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (9 de febrero de 2015). Cruzada Nacional Sin Hambre. 2 años trabajando. *Gobierno de México*. <https://embamex.sre.gob.mx/hungria/index.php/es/noticias/7-noticias-de-mexico/219-cruzada-nacional-sin-hambre-2-anos-trabajando>
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (9 de junio de 2015). Servicio nacional de empleo. *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/stps/articulos/servicio-nacional-de-empleo>.
- Sosa, A. (4 de febrero de 2022). La perturbadora historia del caso Paulette. *La prensa*. <https://oem.com.mx/la-prensa/archivos-secretos/la-perturbadora-historia-del-caso-paulette-15340267>.

- Sosa, G. (5 de septiembre de 2021). Justicia intergeneracional y la Agenda 2030. *Sinembargo.mx*. <https://www.sinembargo.mx/4022022/justicia-intergeneracional-y-la-agenda-2030/>.
- Sotelo Maciel, A. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (1). 47-63. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8520/1/RFLACSO-EPP1-03-Sotelo-Maciel.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2011). CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octubre, T. 1, 313-415.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2011). EXPEDIENTE VARIOS 912/2010, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2011). Varios 912/2010. "Caso Rosendo Radilla Pacheco" en:
<https://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id>
- Tapia, G. (2015). *Fundamentos de la planeación estratégica prospectiva*. Checkpoint-Thomson Reuters. https://economicas.unsa.edu.ar/afinan/afe_2/material_de_estudio/material/Fundamentos%20de%20la%20planeacion%20estrategica%20prospectiva.pdf
- Tello, C. y Cordera, R. (2021). *México: La disputa por la Nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*. Siglo XXI editores.
- Teruel, G. (2022). *Dinámicas de la pobreza en México*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Trejo, J. (2017). El amparo colectivo en México. E. Ferrer Mac-Gregor y A. Herrera García (Coords.) *El Juicio de Amparo en el Centenario de la Constitución Mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro* (pp. 255-270). UNAM-IIJ

UNICEF. (2023). ¿Qué son los derechos humanos?
<https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/que-son-derechos-humanos>

Valadés, D. (2001). El dilema Constitucional. En D. Valadés y R. Gutiérrez (coords.). *ECONOMÍA Y CONSTITUCIÓN. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. (Tomo IV, pp. ix-x). UNAM.

Vázquez, J. (8 de agosto de 2022) El costo del tren maya. *El Economista*.
<https://www.eleconomista.com.mx/estados/Costo-de-la-obra-del-Tren-Maya-aumenta-150-20220807-0077.html>.

José Alfredo Tapia Navarrete

Acciones para coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos referentes a la pobreza plasmados en el

 Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid:::3117:485383415

Fecha de entrega

21 ago 2025, 11:46 a.m. GMT-6

Fecha de descarga

21 ago 2025, 12:07 p.m. GMT-6

Nombre del archivo

Acciones para coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos referentes a la pobreza plasmadospdf

Tamaño del archivo

1.1 MB

185 páginas

58.831 palabras

320.309 caracteres

6% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

Filtrado desde el informe

- Texto citado
- Texto mencionado
- Coincidencias menores (menos de 10 palabras)

Fuentes principales

- 5%  Fuentes de Internet
- 4%  Publicaciones
- 0%  Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

Marcas de integridad

N.º de alertas de integridad para revisión

No se han detectado manipulaciones de texto sospechosas.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo.

Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



A quien corresponda,

Por este medio, quien abajo firma, bajo protesta de decir verdad, declara lo siguiente:

- Que presenta para revisión de originalidad el manuscrito cuyos detalles se especifican abajo.
- Que todas las fuentes consultadas para la elaboración del manuscrito están debidamente identificadas dentro del cuerpo del texto, e incluidas en la lista de referencias.
- Que, en caso de haber usado un sistema de inteligencia artificial, en cualquier etapa del desarrollo de su trabajo, lo ha especificado en la tabla que se encuentra en este documento.
- Que conoce la normativa de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en particular los Incisos IX y XII del artículo 85, y los artículos 88 y 101 del Estatuto Universitario de la UMSNH, además del transitorio tercero del Reglamento General para los Estudios de Posgrado de la UMSNH.

Datos del manuscrito que se presenta a revisión

Programa educativo	Doctorado en Ciencias Jurídicas	
Título del trabajo	Acciones para coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos referentes a la pobreza plasmados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática en México a la luz de los Derechos Humanos	
	Nombre	Correo electrónico
Autor/es	José Alfredo Tapia Navarrete	---
Director	Laura Leticia Padilla Gil	laura.padilla@umich.mx
Codirector		
Coordinador del programa	Carlos Salvador Rodríguez Camarena	carlos.rodriguez@umich.mx

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



Uso de Inteligencia Artificial		
Rubro	Uso (sí/no)	Descripción
Asistencia en la redacción	NO	
Traducción al español	NO	
Traducción a otra lengua	NO	
Revisión y corrección de estilo	NO	
Análisis de datos	NO	
Búsqueda y organización de información	NO	
Formateo de las referencias bibliográficas	NO	
Generación de contenido multimedia	NO	
Otro	NO	

Datos del solicitante	
Nombre y firma	José Alfredo Tapia Navarrete
Lugar y fecha	Morelia, Michoacán 28 de Mayo de 2025