

00881 1ej.

FACULTAD DE ECONOMIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO Vol. 1
DEPARTAMENTO DE DOCTORADO DE LA DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ESTADO, DERECHO Y PLANEACION

El caso de América Latina en general y de México en particular

(Proyecto de tesis doctoral)

00881
1984
1a. Parte

Candidato a doctor: Raúl Brañes Ballesteros
Noviembre 1984.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE DE LA PRIMERA PARTE

PROLOGO

5

PRIMERA PARTE. ESTADO, DERECHO Y PLANEACION EN AMERICA LATINA.

CAPITULO I. INTRODUCCION.

19

1. La planeación en América Latina: práctica y teoría (p.19). 2. Teoría, interpretaciones, política económica y planeación (p.21). 3. Teoría, interpretaciones, política económica y planeación en el pensamiento de la CEPAL (p.23). 4. Estado, derecho y planeación (p.25). 5. El Estado en la ciencia política clásica (p.27). 6. El Estado en la ciencia jurídica tradicional (p.28). 7. La visión del Estado en la economía convencional (p.30). 8. El Estado en la visión marxista clásica (p.32). 9. El Estado en la visión gramsciana (p.34). 10. Las diversas visiones del derecho (p.35). 11. La relación entre derecho y economía (p.39).

CAPITULO II. EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA Y LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO LATINOAMERICANO.

45

1. La formación del capitalismo en América Latina (p.45). 2. El inicio del sistema de intercambio desigual (p.47). 3. Las formas de las estructuras precapitalistas en América Latina (p.49). 4. La unidad y diversidad de las economías coloniales (p.51). 5. El tránsito de las economías coloniales al capitalismo dependiente (p.54). 6. La formación de los nuevos Estados-naciones y la conformación del Estado oligárquico (p.57). 7. El orden jurídico-económico del Estado oligárquico para la consolidación del desarrollo del

capitalismo (p.66). 8. La crisis mundial de 1929 y los cambios de la sociedad latinoamericana (p.73). 9. El Estado nacional-popular (p.75). 10. Los cambios del Estado latinoamericano y la planeación (p.78). 11. Las transformaciones del orden jurídico-económico del Estado latinoamericano (p.82). 12. El proceso de industrialización y los efectos de la sustitución de importaciones (p.85). 13. El desarrollo económico más reciente de América Latina y su escenario internacional (p.94). 14. La degeneración autoritaria del Estado latinoamericano (p.100). 15. El contexto mundial de la crisis económica actual (p.104). 16. La crisis económica de América Latina (p.107).

CAPITULO III. LAS TEORIAS DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA

110

1. El subdesarrollo de América Latina y las teorías del desarrollo (p.110). 2. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL: la concepción del sistema centro-periferia y la teoría del deterioro de los términos de intercambio. La industrialización deliberada y el papel de la planeación (p.113). 3. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL y las tesis de los obstáculos estructurales del desarrollo. Las nuevas políticas económicas y el papel de la planeación (p.119). 4. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL y los conceptos de marginalización relativa e inserción dependiente (p.127). 5. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL y la estrategia de las necesidades básicas (p.132). 6. El enfoque dependientista y el contexto histórico de su surgimiento (p.134). 7. Visión general del enfoque dependientista (p.137). 8. Un balance

también general del enfoque dependientista (p.145). 9. Estructuralismo y dependentismo (p.146).

CAPITULO IV. LA TEORIA DE LA PLANEACION EN AMERICA LATINA

150

1. La teoría de la planeación en América Latina a través de las técnicas de programación de la CEPAL (p.150). 2. El modelo de programación de la CEPAL (p.153). 3. Las etapas del proceso de planeación (p.155). 4. La teoría de la planeación de la CEPAL y sus relaciones con la teoría del subdesarrollo de la propia CEPAL (p.159). 5. Los nuevos avances en materia de planeación: la viabilidad como componente de la planeación del desarrollo (p.162). 6. La estrategia como componente de la planeación del desarrollo (p.165). 7. La "planificación de situaciones" (p.167). 8. Las insuficiencias de la teoría de la planeación en América Latina (p.170).

CAPITULO V. LA PRACTICA DE LA PLANEACION EN AMERICA LATINA Y SU MARCO JURIDICO.

174

1. Las primeras experiencias de planeación en América Latina (p.174). 2. El estado de la planeación hacia la mitad de la década de los sesentas (p.176). 3. La crisis y la persistencia de la planeación (p.177). 4. Algunas experiencias de estilos diversos de planeación (p.180). 5. El estado de la planeación en la década de los setentas (p.183). 6. La planeación más reciente en América Latina (p.188). 7. Una evaluación de la práctica de la planeación en América Latina (p.190). 8. El marco jurídico de la planeación realizada en América Latina (p.192). 9. Las carencias jurídicas de la planeación en América Latina (p.197).

1. El planteamiento sobre las perspectivas de la planeación en América Latina (p.204).
2. La planeación como manifestación de una crisis del Estado (p.208).
3. La planeación como mecanismo de legitimación (p.213).
4. Las razones económicas de la planeación (p.216).
5. Los límites de la teoría del subdesarrollo de la CEPAL (p.219).
6. El contexto para un enfoque alternativo (p.222).
7. El proyecto nacional (p.226).
8. El estilo de la planeación (p.230).
9. La planeación como instrumento de cambio social (p.234).
10. La función del derecho en la planeación (p.236).
11. Nuestra síntesis sobre las perspectivas de la planeación en América Latina (p.238).

PROLOGO.

Quizás nada podría explicar con más claridad el plan de exposición que se utiliza en esta obra, que la descripción del itinerario que desde 1981 -época en que inició la elaboración de la misma-, siguieron nuestras preocupaciones, a partir de una pregunta que parece elemental, pero que no lo es tanto.

La pregunta era ¿cómo debe ser estructurado un modelo legislativo para la planeación en México? Se trataba, en pocas palabras, de saber qué tipos de enunciados normativos eran necesarios para integrar un conjunto de disposiciones jurídicas que resolvieron las exigencias de ese orden que planteaba la actividad de la planeación del desarrollo económico y social. La inquietud era, en ese entonces, diseñar para México lo que los juristas llaman un "modelo para el legislador" o "modelo de lege ferenda", es decir, un sistema de normas que pudiera satisfacer los requerimientos jurídicos de la planeación que se estaba llevando a cabo en el país.

La pregunta no se formulaba en el vacío, pues eran evidentes las carencias jurídicas que presentaba la planeación en México, no obstante la praxis estatal existente en ese momento (que por cierto se remontaba a la década de los treintas). Ciertamente, no faltaban -e incluso hoy en día no faltan-, quienes consideraban que una legislación sobre planeación no era necesaria, como lo demostraría la misma práctica existente al respecto, que había sido posible sin la existencia de esa legislación. Esperamos que esta obra pueda contribuir a dejar en claro la legitimidad de la preocupación por una legislación sobre planeación, que viniera a regular esa actividad estatal.

Cuando a un jurista se le plantea la cuestión de diseñar un modelo legislativo, su tendencia es comenzar a resolverla a partir de dos tipos de análisis: por lo pronto, el análisis de la problemática que debe ser legislada, lo que le permitirá ir abstrayendo un conjunto de normas ideales que podrían ser las adecuadas para regular jurídicamente esa problemática, dentro de su específico contexto histórico (y será menester entonces considerar una serie de elementos económico-sociales y político-jurídico); pero, también el análisis de los modelos jurídicos nacionales y/o extranjeros relativos a la misma materia, así como la literatura jurídica existente.

En este caso, el primero de esos análisis nos llevó a estudiar la teoría y la práctica de la planeación, bajo el enfoque que ésta tiene en la ciencia económica. El conocimiento de la teoría y la práctica de la planeación, pasamos a compartir la conclusión -ya formulada por otros-, de que no existía propiamente una teoría de la planeación, sino una serie de técnicas que permitían integrar un modelo de planeación (sólo por una especie de convención de lenguaje se habla de "teoría" de la planeación, para englobar en un sólo término, junto con las técnicas y los modelos de planeación, las cuestiones teóricas vinculadas directa o indirectamente con la planeación). Además, pasamos a compartir la conclusión más importante aún -también ya formulada por otros-, de que no existía ningún modelo de planeación "neutral", en tanto todos ellos estaban estructurados para la ejecución de una determinada política de desarrollo, la que a su vez estaba determinada por ciertas interpretaciones de la realidad económica y social que se vinculaban, por su parte, con una específica teoría del desarrollo. En el caso específico de América Latina, existía un modelo general de planeación -el llamado "modelo de programación de la CEPAL"-, que siendo el

producto de una determinada corriente del pensamiento latinoamericano -el denominado "pensamiento cepalino"-, tenía una extraordinaria difusión y vigencia en todos los países de la región, aunque con las modalidades que le habían imprimido las particularidades históricas de cada país (lo que permitía hacer una tipología de los estilos de planeación en América Latina). Este modelo general de planeación no tenía prácticamente ningún modelo alternativo en la misma región, dado que los críticos del pensamiento cepalino nunca habían llegado a elaborar tal modelo alternativo (a pesar de que habían logrado influir, en algunas oportunidades, en el estilo de la planeación). De lo anterior podía deducirse que la planeación más "técnica" realizada en México hasta la fecha, debía responder a ese modelo general de planeación, lo que significaba que también respondía a una determinada visión del subdesarrollo y que, en consecuencia, la construcción de un modelo legislativo para la planeación en México estaría fuertemente determinada, en tanto que debería permitir la operación de ese modelo de planeación. De esa suposición, nació la hipótesis de trabajo fundamental de esta obra.

Por su parte, el segundo de esos análisis nos condujo a resultados no del todo infructuosos, pese a que tanto en el campo del derecho positivo cuanto en el campo de la ciencia jurídica, la cuestión de los modelos jurídicos de planeación estaba lejos de ser resuelta. En efecto, por lo que hace a México, no había un ordenamiento jurídico preexistente que pudiera representar un punto de partida para la elaboración de un modelo legislativo para la planeación del desarrollo, no obstante que en 1930 había sido promulgado, bajo la denominación de "Ley sobre Planeación General de la República", un cuerpo de normas jurídicas al respecto. Este ordenamiento carecía de interés porque, como se verá más adelante, la referida Ley no se refería a la planeación del desarrollo económico y social, sino de las obras

públicas. Lo que había en el plano del derecho positivo, era un conjunto de normas relativas a la planeación del desarrollo, que configuraban un sistema nacional de planeación -así se le denominaba oficialmente-, en tanto establecían una estructura administrativa para la planeación global. Pero, esa normativa no regulaba el proceso de planeación, salvo algunos aspectos de la planeación sectorial. Más interés ofrecían para nuestras preocupaciones, un conjunto de iniciativas que no se habían traducido en legislación positiva, pero que expresaban la estrecha relación que un modelo jurídico de planeación puede tener con una determinada teoría del desarrollo. Nos referimos específicamente a dos iniciativas de ley de planeación que se generaron en la década de los sesentas, en perfecta sincronía con la definición de un modelo de planeación por la CEPAL y de los últimos avances que había hecho su teoría del subdesarrollo.

En el plano de la ciencia jurídica, lo que había era aún menos. Por lo general, cuando el derecho positivo se ocupa poco o nada de un determinado campo de la actividad humana, la ciencia jurídica tiende a hacer lo mismo. Esto expresa la influencia que una cierta escuela jurídica ha tenido sobre los juristas, en tanto esa escuela le asigna a la ciencia del derecho una función puramente "demostrativa" respecto de lo que aparece en los ordenamientos jurídicos positivos. A ello debe agregarse la poca o ninguna familiaridad que los juristas suelen tener con la planeación, lo que es determinante para que éstos se abstengan de aventurarse en el campo de lo que podrían ser los aspectos jurídicos de la misma. De otra parte, es preciso tener en cuenta que la planeación no ha tenido un lugar claramente asignado en alguna disciplina jurídica, lo que ha contribuido a obstaculizar su desarrollo en el campo del derecho. Su sede natural parecería ser el derecho administrativo, pero los administrativistas tradicionales no suelen tenerla en consideración.

Sólo recientemente, con el emerger del llamado "derecho económico", la planeación ha pasado a tener un lugar propio en la literatura jurídica, ya que, cualquiera que sea la concepción que se tenga sobre el contenido y la autonomía del derecho económico (1), la planeación siempre es un tema que se incluye en esa disciplina. Pero, los estudios jurídicos sobre la materia están recién iniciándose. Así, por ejemplo, una de las primeras obras que en México pretenden abordar sistemáticamente los temas del derecho económico (2), la planeación es tratada fundamentalmente como historia de la misma en México y, sólo de manera incidental, como problemática jurídica. Otro tanto se hace en un libro publicado hace poco (3), que trata de la planeación económica en México, pero aborda únicamente la historia de ella y sus antecedentes jurídicos. La problemática que la planeación plantea al derecho no es allí tratada. Habiendo sido concluido ese libro en los mismos días en que se promulgaba el decreto aprobatorio del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se plantea allí, sin embargo, una de las cuestiones fundamentales, bajo la forma de una pregunta concreta (a la que no se responde): "¿Por qué no se somete (el P.G.D.) a la aprobación del Congreso Federal?" (p. 275). En realidad, el primer estudio sustantivo sobre el derecho de la planeación que se genera en México, estuvo constituido por una serie de ponencias que se elaboraron con motivo de un seminario sobre aspectos jurídicos de la planeación en México, organizado en 1981 por la Secretaría de Programación y Presupuesto (4)

-
- (1) Sobre las diversas concepciones del derecho económico, cfr. Héctor Cuadra Moreno "Reflexiones sobre el derecho económico" en Estudios de derecho económico I, UNAM, México, 1977.
 - (2) Nos referimos al reciente Derecho económico de Andrés Serra Rojas (Porrúa, México, 1981).
 - (3) Cfr. Hugo Rangel Couto, El Derecho Económico, Porrúa, México, 1980 (pp. 253-276).
 - (4) Esas ponencias están recogidas en un texto de la misma Secretaría denominado también Aspectos jurídicos de la planeación en México (Porrúa, México, 1981, 620 pp.).

La situación que estamos describiendo no era muy diversa fuera de México. Por lo que hace a la región latinoamericana, la verdad es que ella no contaba con una legislación sobre planeación realmente significativa para nuestros propósitos, por lo menos dentro de lo que conocíamos. Tampoco había una literatura jurídica de interés. Era ilustrativo, por ejemplo, que un jurista como Eduardo White destacara la importancia de la planeación, al señalar que "la moderna planificación económica reconoce sus primeros antecedentes en los ensayos gubernamentales de programas para reconstruir y ampliar las infraestructuras económicas y ordenar el proceso de sustitución de importaciones, en años posteriores a la Segunda Guerra Mundial", y recordara que "en 1961 los gobiernos latinoamericanos declaran, a través de la Carta de Punta del Este, que la planificación es el instrumento básico de las políticas de desarrollo"; pero que, al mismo tiempo, en el desarrollo de su excelente trabajo sobre El derecho económico en los países del Tercer Mundo. El caso de América Latina (en el que figuran esas afirmaciones), no tocara la planeación como una de las problemáticas jurídicas del derecho económico de la región (1) Siempre dentro de América Latina, la planeación había sido también enfocada en la literatura jurídica desde un punto de vista puramente procedimental, como lo hizo por ejemplo José Roberto Dromi en Argentina (2), esto es, a través de la descripción de un proceso de planificación aparentemente racional. Sin embargo, contribuciones de esta naturaleza -que podían buscarse con mayor provecho en la literatura económica-, dejaban fuera la problemática jurídica de la misma. Con todo, dentro de la escasa literatura jurídica de la región lati-

(1) Cfr. Estudios de derecho económico II, UNAM, México, 1977.

(2) Cfr. su Derecho administrativo económico. Astrea, Buenos Aires, 1980, tomo I, pp. 135 ss., que son una colaboración de Orlando Molina y Julio C. Rodríguez.

noamericana que se refiere a la planeación, hay un aspecto de ella que ha sido largamente tratado desde un punto jurídico, porque también ha sido ampliamente legislado: nos referimos a los presupuestos estatales. Pero, ellos suelen pasar desapercibidos como manifestaciones de un proceso de planeación. La excepción la constituyen ciertos juristas como Héctor Cuadra, quien al poner de relieve la importancia de la planeación económica del desarrollo, la vincula y con razón a los presupuestos de ingresos y de egresos, pues el presupuesto nacional -expresa ese autor-, "es un programa de gobierno, una forma de planificar la actividad estatal, solamente que expresada en cifras" (1). Lo anterior pone de manifiesto una vez más la inexistencia de un modelo jurídico de planeación en la región o, si se quiere, la existencia de un modelo jurídico incompleto en tanto reducido principalmente a la cuestión presupuestal. De los presupuestos se ocupan las Constituciones Políticas y sus normas secundarias (generalmente, las llamadas Leyes de Presupuesto). Hay una técnica jurídica específica que se refiere a este "sistema estatal de planeación" que se refleja en los presupuestos. De esta técnica jurídica se ocupan indistintamente los administrativistas y los fiscalistas (2). Pero, el "sistema estatal de planeación" a través de los presupuestos está siendo superado por la planeación a través de los planes, programas, proyectos, etc., esto es, por un proceso diverso del proceso presupuestario y que tiende a absorber a este último: la misma técnica de los presupuestos por programas supone un cambio importante de este "sistema estatal de planeación".

Fuera de la región latinoamericana era también

(1) Cfr. de ese autor "Las vicisitudes del derecho económico en México" en Estudios de derecho económico II, cit. supra.

(2) En México, por ejemplo, se ocupa del derecho presupuestario Gabino Fraga en su Derecho Administrativo (Porrúa, México, 21a. ed. 1981, pp. 315 ss.); pero, también lo hace Francisco de la Garza en su conocido libro Derecho fiscal mexicano (Porrúa, México, con varias ediciones).

difícil encontrar un modelo jurídico de planeación, tanto en el plano del derecho positivo cuanto en la ciencia jurídica. La planeación era una institución que, diversas Constituciones europeas recogían, pero la misma no tenía ningún desarrollo en la legislación secundaria. Para remitirnos sólo a ciertos ejemplos que nos son más cercanos, digamos que ya en 1947 la Constitución italiana hoy vigente, introdujo la planificación al regular las llamadas "relaciones económicas". En efecto, el art. 41 de esa Constitución, junto con disponer que la iniciativa privada es libre -pero limitada por la utilidad social y la seguridad, libertad y dignidad humana-, prescribió que "la ley determina los programas y los controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda ser dirigida y coordinada hacia fines sociales" (párrafo 3o.). Por su parte, la Constitución francesa de la V República, promulgada en 1958, se refirió a la planeación en diversas disposiciones (y como se sabe, la práctica francesa de la planeación ha sido una de las más intensas dentro de los países industrializados). Así, el art. 34 dispone que "mediante leyes de programación se determinarán los objetivos de la acción económica y social del Estado", agregando el art. 70 que "todo plan o proyecto de ley de programación de carácter económico o social será sometida al Consejo (Económico y Social) para que dé su opinión". Finalmente, la Constitución española de 1978 prescribió que "el Estado, mediante ley, podrá planificar la acción económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución, agregando que "el Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organi-

zaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo composición y funciones se desarrollarán por ley". Pero, la legislación secundaria de esos países no ofrecían un modelo jurídico de planificación (Sólo en agosto de 1982 vino a ser promulgada en Francia una Ley de Planeación). La literatura jurídica europea tampoco ofrecía un estudio de lo que podría ser un modelo jurídico de planificación. En este sentido, parece ilustrativo que en una conocida obra de derecho económico francés (1), la planeación fuera tratada sumariamente, poniéndose más énfasis en la ejecución del Plan que en el proceso mismo de planeación. Y otro tanto se hacía en un trabajo posterior del mismo autor (2), donde se destacaba, más que la planeación francesa, el sistema de economía concertada o contractual desarrollado en ese país como consecuencia de la planeación no imperativa.

Entre tanto, México terminó por darse una Ley de Planeación. En efecto, a los pocos días de haberse renovado el Poder Ejecutivo Federal (lo. de diciembre de 1982), el Presidente de la República remitió al Congreso de la Unión una iniciativa sobre la materia, que también en pocos días se transformó en una Ley publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 5 de enero de 1983. Esta iniciativa fue acompañada de muchas otras, entre las que deben destacarse una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos que introducían las bases de la planeación y una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establecía algunos cambios en materia de estructura administrativa.

(1) Nos referimos al libro de Gerard Farjat, Droit économique (Presses Universitaires, Paris, 1972).

(2) Ahora nos referimos a "Enseñanzas de medio siglo de derecho económico" en Estudios de derecho económico II, eit. supra.

La nueva legislación vino a llenar prácticamente todos los vacíos que mostraba el derecho positivo al respecto, erigiéndose en una verdadera legislación orgánica de la planeación del desarrollo económico y social y estableciendo, por lo tanto, un verdadero modelo jurídico de planeación. Desde este punto de vista y cualesquiera que sean las críticas que se le puedan formular, la nueva legislación representa un avance concreto sobre la situación preexistente, que le otorga a México un lugar destacado en esta materia dentro del conjunto de los países de América Latina y quizás más allá de la región.

En ausencia de modelos jurídicos en el derecho nacional o en el derecho comparado que pudieran ser útiles para ese efecto, esta nueva legislación reconoce como su fuente más inmediata la práctica misma de la planeación federal en México, en especial la llevada a cabo en el sexenio 1976-1982. El modelo jurídico que se establece, en consecuencia, tiene detrás de sí una fuerte carga de hechos sociales, que lo determinan prácticamente en muchos de sus aspectos y lo vinculan a la realidad de la conducción del país. Pero, como la praxis en que se inspira esta nueva legislación se vincula a su vez con un modelo de planeación e, indirectamente, con una teoría del subdesarrollo ampliamente compartida en América Latina, muchos de los hallazgos del modelo jurídico podrían quizás ser útiles para otros países de la región.

Así las cosas, el punto de partida de nuestras preocupaciones cambió, en tanto se desplazó de la estructuración de un modelo legislativo para la planeación en México, a la elaboración de un modelo de crítica jurídica o "modelo de lege lata", esto es, que versa sobre leyes que se encuentran en vigor y que permite examinarlo bajo una perspectiva crítica. Para este efecto, eran igualmente necesarios los análisis ya realizados respecto de la teoría y la práctica de la planeación, así como del

estado del arte en el campo del derecho sobre la misma materia, pues unos y otros eran indispensables para elaborar las proposiciones que integrarían el modelo de crítica jurídica. Por otra parte el gran marco de referencia constituido por la teoría y la práctica de la planeación en América Latina, incluidas algunas consideraciones sobre sus componentes jurídicos, seguían siendo necesarios para explicar la situación de México.

Sin embargo, el análisis de la teoría y de la práctica de la planeación, así como el de sus componentes jurídicos, exigieron a su vez una investigación sobre las teorías del desarrollo en América Latina y ésta, por su parte, un análisis del desarrollo económico de América Latina y de las transformaciones del Estado latinoamericano (que hubo de profundizarse para el caso específico de México). Esto significó que, insensiblemente, el propósito de la obra -la construcción de un modelo jurídico de lege ferenda o de lege lata-, se fuera dejando parcialmente de lado, en tanto el centro de la misma pasó a quedar ocupada por el problema de las relaciones entre el Estado, el derecho y la planeación -en el plano de América Latina en general y de México en particular-, pero dentro de un marco más complejo que el inicial, que si bien no nos permitió la elaboración de un modelo formal de lege ferenda o de lege lata para la planeación en América Latina o en México, nos permitió por lo menos realizar un análisis que contiene las bases para la elaboración del mismo. En efecto, en la investigación que hicimos sobre el Estado latinoamericano -que era uno de los términos de referencia de la obra-, se comenzaron a poner de manifiesto, como era de suponer, las determinaciones que el desarrollo económico de América Latina había ejercido respecto de las transformaciones estatales en la región, así como sobre las propias explicaciones sobre el subdesarrollo latinoamericano. De allí que fuera necesario establecer las

relaciones que existían entre desarrollo económico y transformaciones del Estado en América Latina, así como entre éstos y la teoría del subdesarrollo y la teoría de la planeación en la misma región. Con base en estos antecedentes, se analizó la práctica histórica de la planeación en América Latina y el marco jurídico dentro del cual ésta ha tenido lugar. Las conclusiones que pudimos extraer de todo lo anterior se vaciaron en lo que, siguiendo a ciertos trabajos recientes, denominados "las perspectivas de la planeación en América Latina".

Así, la primera parte de la obra quedó referida al Estado, el derecho y la planeación en América Latina (con exclusión de México), con sendos capítulos que consisten en una introducción con la que se establece el marco teórico del trabajo (capítulo I), en una visión del desarrollo económico de América Latina y de las transformaciones del Estado latinoamericano (capítulo II), en una síntesis de las teorías del desarrollo en América Latina (capítulo III), en una explicación de la convencionalmente llamada "teoría de la planeación" en la misma región (capítulo IV), en una reseña de la práctica de la planeación en América Latina y su marco jurídico (capítulo V) y en unas conclusiones enunciadas bajo la óptica de las perspectivas de la planeación dentro de la región.

El caso de México también fue analizado a partir de la historia de su desarrollo económico y de las transformaciones de su Estado, a la luz de las interpretaciones generales y particulares existentes al respecto, que por lo general se encuentran vinculadas a las teorías del desarrollo tratadas en la parte primera de la obra. A continuación, se analizó la práctica histórica de la planeación en México y su marco jurídico, distinguiéndose para este efecto el período que va desde 1930 y hasta 1976, del período que va desde 1976 y que concluye en 1982. Esta distinción pareció necesaria tanto por

la intensidad que el proceso de planeación adquirió en este último período, cuanto por el marco jurídico creado especialmente para ese efecto. En el análisis que se hizo, se procuró destacar la relación existente entre las crisis estatales de México -no siempre vinculadas a una crisis económica de proporciones-, con la planeación que se llevó a cabo en el país. A continuación, se estudió el nuevo modelo jurídico de planeación que se puso en vigor en 1983, destacando desde la perspectiva histórico-económica respectiva las determinaciones y las limitaciones de ese modelo. Finalmente, se analizó la planeación más reciente en México (1983-1984) y sus perspectivas, en el marco de la crisis económica y estatal.

En consecuencia, la segunda parte de la obra quedó referida específicamente al Estado, el derecho y la planeación en México, tema que fue tratado en sendos capítulos que consisten en una descripción del desarrollo económico nacional y las transformaciones del Estado mexicano (capítulo VII), en un análisis de la práctica de la planeación y su marco jurídico en el período 1930-1976 (capítulo VIII), en otro análisis de aquella y éste en el período 1976-1982 (capítulo IX), en un estudio del modelo jurídico vigente (capítulo X), en una proyección de las determinaciones y de las limitaciones implícitas en el mismo modelo (capítulo XI) y en una reseña de la planeación más reciente en México (1983-1984), que fue acompañada de una referencia explícita a sus perspectivas en el marco de la actual crisis económica y estatal, que hace las veces de conclusiones para el caso de México.

PRIMERA PARTE

ESTADO, DERECHO Y PLANEACION EN AMERICA LATINA

CAPITULO I. INTRODUCCION

Sumario. 1. La planeación en América Latina: práctica y teoría. 2. Teoría, interpretaciones, política económica y planeación. 3. Teoría, interpretaciones, política económica y planeación en el pensamiento de la CEPAL. 4. Estado, derecho y planeación. 5. El Estado en la ciencia política clásica. 6. El Estado en la ciencia jurídica tradicional. 7. La visión del Estado en la economía convencional. 8. El Estado en la visión marxista clásica. 9. El Estado en la visión gramsciana. 10. Las diversas visiones del derecho. 11. La relación entre derecho y economía.

1. La planeación en América Latina: práctica y teoría.

"Planeación", "planificación", "planeamiento" -algunas veces, simplemente "programación"-, son expresiones que se han venido utilizando en América Latina desde hace más de 50 años para designar una nueva actividad estatal.

Sin el propósito de entrar a definir esa práctica estatal que llamamos planeación, creemos conveniente comenzar por precisar que ella se ha manifestado en este último medio siglo en la generación de "planes" o "programas" de variados nombres (o de ninguno), que de alguna manera señalan la orientación que el Estado pretende que tenga la evolución de la economía nacional o incluso de la sociedad en su conjunto. Ciertos planes o programas se han

limitado a expresar ciertos objetivos y metas a alcanzarse, otros se han concretado a programar las inversiones públicas, pocos han señalado las acciones más generales que el Estado debería realizar para lograr los objetivos y metas señalados, muchos no han tenido vigencia alguna.

Como quiera que sea, todos ellos pueden ser considerados como la expresión de una práctica de la planeación en América Latina, que forma parte de la historia de la región. La evolución de la planeación en América Latina podría ser materia de un análisis de nunca acabar. Nosotros nos hemos limitado a hacer un esbozo de la misma en el capítulo V de esta obra, con el fin de dejar un testimonio de cómo se ha dado la práctica de la planeación en América Latina, pero sobre todo de su persistencia dentro de la región (pese a ciertas intermitencias), lo que representa un elemento que permite comenzar a razonar sobre sus perspectivas en la región (tema que es desarrollado en el mismo capítulo VI).

Junto con la práctica de la planeación se ha venido estructurando un pensamiento latinoamericano sobre cuestiones que se refieren directamente a ella, como las técnicas y modelos de planeación, pero también sobre cuestiones que, sin referirse directamente a ella, han determinado su existencia y han orientado las técnicas y los modelos empleados. Por comodidad de lenguaje, se habla de "teoría" de la planeación para designar con una misma expresión a las técnicas y los modelos de planeación, así como a las cuestiones teóricas que ellos suscitan y, más allá de las técnicas y modelos de planeación, a las cuestiones teóricas que se vinculan directa o indirectamente con la planeación. Con lo anterior, queremos referirnos, primeramente, a lo que se suele denominar la "técnica de la planeación" y, luego, a las cuestiones propias de las teorías, las interpretaciones y políticas del desarrollo, que están relacionadas estrechamente con la planeación, en tanto la sustentan y le dan su forma y su contenido. En efecto, no existe propiamente una "teoría" de la planeación, sino más bien una serie de

técnicas que conducen a la configuración de modelos de planeación. Quienes se han ocupado de la llamada "metodología" de la planeación (1), han puesto de manifiesto lo anterior, estableciendo claramente las relaciones entre teoría, interpretaciones, política económica y planeación. La importancia teórica y práctica que tienen las conclusiones respectivas -en especial, para esta obra, que tiene su punto de partida en dichas conclusiones-, nos lleva a reseñar las mismas en el párrafo que sigue.

2. Teoría, interpretaciones, política económica y planeación.

En efecto, al tratar del problema de la metodología de la planeación, Pedro Paz y Ernesto Torrealba han sostenido que ella "tiene explícita o implícitamente una base conceptual que proviene de algún cuerpo teórico o corriente de pensamiento económico. Se apoya en una interpretación de la realidad sobre la que intenta influir y su acción se diseña teniendo como base los lineamientos generales de una política económica determinada". (2) Este enfoque de los problemas metodológicos de la planeación busca la explicación de los mismos a través del examen de "las relaciones entre los ámbitos de las teorías, interpretaciones, política económica y planificación", distinguiendo "entre los aspectos de contenido y de forma en cada uno de estos ámbitos" (3).

En materia de contenido, hay que distinguir a su vez entre contenido general, que es "aquel conjunto de ideas que se plantean usualmente a nivel preanalítico y que constituye la clave de un pensamiento general", definiendo en sus aspectos sustantivos una escuela de pensamiento, y contenido específico, que "es una parcela del contenido general". En materia de forma, se señala

(1) Nos referimos a Pedro Paz y Ernesto Torrealba y a su trabajo denominado Cuestiones de método y la planificación en América Latina (inédito), México, 1981, 22 pp.

(2) Ibidem, p.1.

(3) Ibidem, p.3.

que ella "es la expresión analítica de un contenido teórico cualquiera" (1).

La aplicación de estas dimensiones al ámbito de la teoría del desarrollo, da lugar a un contenido general (visión y concepción global) y a un contenido específico (interpretaciones), así como a una forma global (corto y largo plazo) y parcial (corto y largo plazo). La misma operación referida ahora al ámbito de la política de desarrollo, da lugar a un contenido general (propósitos generales) y a un contenido específico (políticas en los diversos campos: monetario, fiscal, etc.), así como a una forma global (corto y largo plazo) y a una forma parcial o específica (corto y largo plazo). Y, finalmente, la misma operación remitida al ámbito de la planificación del desarrollo económico y social, da lugar a un contenido general (teoría de base y objetivos generales) y a un contenido específico (interpretación y propuestas específicas), así como a formas globales, sectoriales y regionales, de largo, mediano y corto plazo (métodos, técnicas y proceso de planificación) (2).

Lo importante es destacar -como se hace en el trabajo que se está analizando- que "toda expresión formal de una teoría tiene que estar necesariamente referida a un contenido sustantivo que existe subyacente en cierta corriente de pensamiento o en alguna interpretación teórica", así como "toda teoría, para trascender científicamente, debe poder traducirse en una expresión formal que le dé precisión analítica", siendo de señalarse que "la necesidad del desarrollo analítico puede ir enriqueciendo una formulación teórica originaria en cuanto al contenido" (3).

Nos parece que esta disquisición metodológica -y usamos para este efecto palabras de sus autores-, "es de fundamental importancia para dilucidar las bases teóricas y los lineamientos de

(1) Ibidem, pp. 3 y 4.

(2) Ibidem, p. 4.

(3) Ibidem, pp. 4 y 5.

política en los que se apoya la planificación, dentro del marco de la evolución del pensamiento latinoamericano". La verdad es que la emergencia de este pensamiento no fue acompañado de la necesaria precisión teórica y de una rigurosa sustentación analítica, lo "que condujo a una insuficiencia de la fundamentación empírica de varios de los planteamientos teóricos iniciales". Las políticas consecuentes no encontraron entonces muchas veces arraigo en la realidad latinoamericana. Esto influyó necesariamente en la llamada "crisis de la planificación", que había sido diseñada para la ejecución de esas políticas. Pero, los avances que posteriormente se hicieron para superar la crisis incidió sólo en aspectos formales de la misma. En otras palabras, "la planificación avanzó independientemente del desarrollo de su contenido teórico. Se produjo un desajuste entre el desarrollo de las técnicas de planificación (aspecto de forma) y las teorías e interpretaciones del proceso de subdesarrollo en las cuales debían apoyarse los diversos esquemas de planificación (aspectos de contenido)" (1).

En definitiva -y nuevamente recurrimos a las palabras de los autores del trabajo que se está analizando-, "América Latina empezó ya a mirarse a sí misma a través de su propio pensamiento. Pero este pensamiento tiene que alcanzar niveles cada vez más rigurosos de presentación y debe avanzar teóricamente cada vez en mayor profundidad. Ello es un requisito para trascender de las formulaciones más generales respecto del subdesarrollo y la planificación" (2)

3. Teoría, interpretaciones, política económica y planeación en el pensamiento de la CEPAL.

Lo que se ha dicho respecto de las relaciones entre los ámbitos de las teorías, interpretaciones, política económica y pla-

(1) Ibidem, pp. 6 y 7.

(2) Ibidem, p. 11.

neación, puede ser ilustrado de manera cabal con la convencionalmente llamada "teoría de la planeación de la CEPAL", en tanto vinculado al pensamiento estructurado en torno a la Comisión Económica para América Latina.

Los mismos autores antes citados llevan a cabo este ejercicio, presentando "el pensamiento de la CEPAL en dos fases de su evolución, para mostrar el grado de correspondencia en materia de contenido y forma en los ámbitos de la teoría, política de desarrollo y planificación" (1).

En este sentido, destacan que, "en materia de teoría, el contenido general del pensamiento cepalino descansa en la concepción centropérférica", cuyo desarrollo sintetizan, agregando que "como contenido teórico específico insertado en la concepción global centropérférica, la CEPAL formula la teoría de la industrialización espontánea y la teoría del deterioro de los términos de intercambio", las que "logran plasmarse en versiones formales que alcanzan un adecuado desarrollo analítico-conceptual". De esta visión teórica se desprende como principal política de desarrollo la de la "industrialización sustitutiva", que busca "reemplazar la industrialización espontánea por una conducción deliberada del proceso de industrialización, cuya racionalidad esté garantizada por la planificación" (2).

Pues bien, de acuerdo con estos autores, "las primeras manifestaciones de las técnicas de planificación de tipo cepalino, incorporan dentro de sí estos contenidos sustantivos de las teorías y políticas de desarrollo. En efecto, en la mecánica de los modelos de planificación global y sectorial, se busca alcanzar una determinada tasa de crecimiento del ingreso, el crecimiento sectorial, el monto de la sustitución de importaciones y el volumen de la aportación del ahorro externo", lo que es explicado a través de una descripción de la forma de operar a nivel global y sectorial (3).

(1) Idem.

(2) Ibidem, pp. 11 y 12.

(3) Ibidem, pp. 13 y 14.

En una segunda época, que corresponde a los últimos años de la década del cincuenta y al principio de la década del sesenta, el contenido específico de la teoría cepalina se enriquece con el análisis de los llamados "obstáculos estructurales al desarrollo" (factores estructurales internos y estrangulamiento exterior), lo que determina que, "en materia de política de desarrollo, el énfasis se (coloque) ahora en la necesidad de reformas estructurales (especialmente la reforma agraria) y del establecimiento de incentivos". Esto determina a su vez avances en la planeación, tales como "el desarrollo en las técnicas sectoriales de planificación (incluidos los presupuestos por programas), y la incorporación de los sectores sociales (educación, salud y vivienda) a los esfuerzos de la planificación". Además, se postula la "modernización del Estado". En definitiva, la planeación "incorpora en sus diagnósticos y en sus programas la interpretación cepalina de los escollos estructurales; pero, en materia de forma, se sigue usando la misma técnica de programación de la fase anterior" (1).

Este avance -concluyen los autores del mismo trabajo-, "encontró rápidamente sus límites, ya que no fue capaz de incorporar los aspectos de contenido teórico involucrados en el análisis de los escollos estructurales", cayendo la planeación en un formalismo estéril (2).

4. Estado, derecho y planeación.

En ese contexto, resulta de fundamental importancia analizar las teorías del desarrollo en América Latina para entender de qué manera se ha ido estructurando el modelo de planeación vigente en la región. De esta materia se ocupa el capítulo III de la obra, que precede al capítulo relativo a la teoría de la planeación propiamente tal (capítulo IV).

(1) Ibidem, pp. 16 y 17.

(2) Ibidem, p. 18.

Sin embargo, las teorías del desarrollo en América Latina no tienen una explicación sino dentro del marco del propio proceso del desarrollo económico de la región, pues ellas se generan como una respuesta a las insuficiencias de las teorías del desarrollo de los países avanzados frente a la realidad concreta del subdesarrollo latinoamericano. En consecuencia, el análisis de las teorías del desarrollo en América Latina se encuentra precedido, a su vez, de una sumaria descripción del desarrollo económico en la región, materia de la que se ocupa el capítulo II de la obra.

Dentro del mismo capítulo se inserta la cuestión de las transformaciones del Estado latinoamericano y, como consecuencia de lo anterior, de la cuestión de las transformaciones del ordenamiento jurídico-económico del Estado latinoamericano. Esta perspectiva parece necesaria para la posterior explicación de la planeación como un fenómeno estatal y, de manera más detenida, de la planeación como un fenómeno jurídico, explicación que pretende ser una de las contribuciones de la presente obra al análisis de la problemática de la planeación en América Latina.

De allí que en los párrafos que siguen se haga una presentación de las categorías que se han utilizado para el análisis de las transformaciones del Estado latinoamericano, así como de la consolidación y transformación de los ordenamientos jurídico-económicos de los países de la región, que son los necesarios puntos de referencia para el examen de la planeación como una actividad estatal y, al mismo tiempo, como una actividad regulada por el derecho.

Del tema del Estado se ha ocupado principalmente la ciencia política o la sociología política, pero también la ciencia jurídica. En cambio, la economía convencional suele ignorar la problemática estatal. Diversa es la posición de la economía política marxista, a la que le interesa de manera especial las formas estatales. De la visión de los clásicos del marxismo respecto del Estado derivan precisamente las tesis más importantes sobre el moderno

Estado capitalista, que explican sus transformaciones. A todas estas visiones de lo estatal se refieren las páginas que siguen.

5. El Estado en la ciencia política clásica.

La cuestión de lo estatal, tal como la visualizamos actualmente, es una preocupación que puede calificarse como reciente. Incluso, la misma expresión "Estado" es creación reciente (Maquiavelo inicia El Príncipe con la célebre frase: "Todos los estados, todos los dominios, que han tenido y que tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados"). Aunque la expresión "Estado" deriva del vocablo latino "status", este último denotaba en Roma una "condición". En efecto, los romanos empleaban la expresión "populus romano" o "res publica" o "civitas" (y más tarde "imperium") para significar "Estado", en su acepción moderna.

El hecho es que los grandes escritores políticos comentaron, a partir del siglo XVI, a ocuparse del Estado, primero en consonancia con la necesidad de justificar el derecho de los reyes a gobernar a los hombres y su poder perpetuo y absoluto (Bodino, Hobbes) y, luego, para postular el ascenso político de la burguesía (Locke, Rousseau). La concepción clásica del Estado se forjó como un hipotético regreso a una época pretérita en la que la soberanía radicaba en el pueblo (el Estado como "cosa del pueblo"), aunque fue enraizada en un principio con formas monárquicas (lo que no constituye una paradoja, si se recuerdan las alianzas de la naciente burguesía con los monarcas, dentro de la formación de los Estados absolutos). En el fondo de las cosas, el concepto de Estado comenzó a manejarse para explicar una centralización del poder, que aparecía como reacción a la atomización del poder característica de la sociedad feudal. Tal centralización del poder no era necesariamente monárquica -como que en la versión de Rousseau la soberanía reside en el pueblo-, pero en todos los casos era siempre una centralización del poder. El Estado fue concebido entonces como un centro en el que convergían los poderes públicos, en respuesta a una necesidad de la organización social.

A esta visión clásica del Estado, se vincula la que por su parte ofrece la ciencia jurídica tradicional, cuyo extremado simplismo la ha hecho incluso más conocida -por lo menos entre los juristas-, que su propia fuente de inspiración.

6. El Estado en la ciencia jurídica tradicional.

A la ciencia jurídica tradicional le ha interesado también el tema del Estado, en tanto del Estado proviene el ordenamiento jurídico (derecho estatal) del que la ciencia del derecho se ocupa y, al mismo tiempo, a ese ordenamiento jurídico se encuentra sometido el mismo Estado. La ciencia jurídica tradicional ha hecho del Estado una "persona", que se integra con una serie de elementos: territorio, población, poder público. El Estado es la Nación jurídicamente organizada (1). El Estado aparece entonces como algo que pre-existe al derecho, pero que crea tal derecho y que, al mismo tiempo, se somete a dicho derecho, en cuanto éste le confiere derechos y le impone obligaciones. Esta visión jurídica del Estado no es una concepción puramente formal-descriptiva. Ella cumple también una función ideológica, que se refiere a la legitimación del Estado por el derecho: "para que el Estado pueda ser legitimado por el derecho" -nos dice uno de los más autorizados juristas del siglo XX- "es preciso que aparezca como una persona distinta del derecho y que el derecho en sí mismo sea un orden esencialmente diferente del Estado, sin relación con el poder que se encuentra en el origen de éste...

(1) Llamamos en este caso ciencia jurídica tradicional a las corrientes de pensamiento de carácter formal que provienen de principios de este siglo o de fines del siglo XIX y que han dominado el discurso jurídico sobre lo que se ha denominado la "teoría general del Estado". El autor de la descripción del Estado en torno a los tres elementos antes mencionados, es Jorge Jellinek. La caracterización del Estado como "personificación jurídica de una Nación", corresponde a Adhemar Eisman. Estas ideas han tenido una enorme difusión en todo tipo de textos jurídicos, especialmente los relativos al derecho constitucional. Diverso es el enfoque de juristas como León Duguit o Hermann Heller, que asumen una perspectiva claramente sociológica para caracterizar al Estado.

El Estado deja así de ser una simple manifestación de la fuerza para convertirse en un Estado de derecho, que se legitima creando el derecho. En la misma medida en que una legitimación religiosa o metafísica del Estado pierde su eficacia, esta teoría se convierte en el único medio de legitimar el Estado..." (1).

A esta concepción, que es la expresión jurídica de la visión clásica o burguesa de la ciencia política, se opone en el mismo campo jurídico la más moderna concepción monista, que identifica el Estado con el derecho, en cuanto el primero sería parte del segundo: el Estado es un orden jurídico, "pero no todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y la aplicación de las normas que lo constituyen... el Estado en su calidad de sujeto de actos estatales es precisamente la personificación de un orden jurídico...la imputación de un acto a la persona del Estado lo convierte en un acto estatal y a su autor, que es un hombre, en un órgano del Estado. La persona jurídica del Estado tiene, pues, exactamente, el mismo carácter que las demás personas jurídicas. Como expresión de la unidad de un orden jurídico, es un punto de imputación, y únicamente la necesidad de representarse concretamente una noción tan abstracta induce demasiado a menudo a imaginar detrás de tal orden jurídico un Estado que sería otra cosa que tal orden" (2).

La concepción monista, que se ocupa de poner de manifiesto el sesgo ideológico de la concepción tradicional, tiene también su propio sentido ideológico que no vale la pena analizar aquí. Lo que debe destacarse ahora es que ambas concepciones son de igual manera reduccionistas, en cuanto el Estado es siempre representado como una "ficción" jurídica, como una criatura abstracta anterior o posterior al Derecho, como una noción estrictamente formal, que en la versión monista se hace necesaria para meros efectos de imputación.

(1) Cfr. Hans Kelsen, Teoría pura del derecho, Eudeba, Buenos Aires, 1960, trad. esp. de la edición francesa de 1953, p. 188.

(2) Ibidem, pp. 189-192.

7. La visión del Estado en la economía convencional.

Como una reacción frente al mercantilismo y de manera más profunda frente a las formas feudales de la economía -pero, sustancialmente guiados por las necesidades de la consolidación y desarrollo del capitalismo-, los clásicos del liberalismo económico redimensionaron las funciones del Estado respecto de la economía y postularon la existencia de un Estado supuestamente "aeconómico". Ya en 1776 Adam Smith razonaba -con base en la llamada "libertad natural"-, que ésta era el mecanismo necesario y suficiente para garantizar los progresos de la sociedad, de donde se seguía que al Estado no le competían sino ciertas funciones elementales. "Según el sistema de la libertad natural" -decía Adam Smith- "el Soberano únicamente tiene tres deberes que cumplir, los tres muy importantes, pero claros e inteligibles al intelecto humano: el primero, defender a la sociedad contra la violencia e invasión de otras sociedades independientes; el segundo, proteger en lo posible a cada uno de los miembros de la sociedad de la violencia y de la opresión de que pudiera ser víctima por parte de otros individuos de esa misma sociedad, estableciendo una recta administración de justicia; y el tercero, la de erigir y mantener ciertas obras y establecimientos públicos cuya erección y sostenimiento no pueden interesar a un individuo o a un pequeño número de ellos, porque las utilidades no compensan los gastos que pudiera haber hecho una persona o un grupo de éstas, aun cuando sean frecuentemente muy remuneradoras para el gran cuerpo social" (1).

De allí para adelante se hizo usual que la teoría económica no se interesara en el tema del Estado. Más exactamente, la teoría económica convencional moderna lo ignora, en tanto tiende a presentarse como una ciencia que se ocupa de las relaciones de los hombres con las cosas y no de las relaciones (o de un tipo de rela-

(1) La riqueza de las naciones, FCE, México, 1982, 3a. reimpresión, pp. 612-613.

ciones) entre los hombres. Coincidentemente, la teoría económica convencional moderna es denominada por sus cultores como "economía" y no, a la manera original, como "economía política" (1). Para la "economía" así entendida, el tema del Estado no es esencial, dado que uno de sus supuestos básicos es que las relaciones de los hombres con las cosas se rigen por leyes que son independientes de las relaciones de los hombres entre sí, esto es, de las relaciones sociales y de las formas estatales que éstas asumen. Con más precisión, las relaciones entre los hombres son, para la teoría económica convencional, las "normales", en tanto producto de una evolución de la sociedad que, finalmente, ha llegado a su última etapa posible, vale decir, a la etapa en que, conforme a una razón universal y metahistórica, los hombres han concluido por relacionarse entre sí con arreglo a un orden natural, que es inmutable y eterno.

Este punto de vista es ilustrado (y criticado) por Paul M. Sweezy (2), quien destaca como representativa la definición que Lionel Robbins ofrece de la economía, para quien ésta sería "la ciencia que estudia la conducta humana como una relación entre fines y medios limitados que tienen diversa aplicación" (y el sistema económico "una serie de relaciones interdependientes aunque conceptualmente discretas entre hombres y bienes)". Como consecuencia de lo anterior, el Estado no podría ser considerado un elemento de la teoría económica, sino que -como indica el mismo Sweezy- en tanto "uno de los factores que modelan y limitan la aplicación de los principios económicos a cualquier conjunto dado de condiciones reales".

(1) Señala Joseph A. Schumpeter que el uso de la palabra "economía" -en vez de "economía política", que era el término comúnmente usado en el siglo XIX (y que viene del siglo XVII)-, "se estableció por vez primera en el gran tratado de A. Marshall, a partir de 1890, al menos en Inglaterra y en los Estados Unidos" (cfr. Historia del análisis económico, trad. esp. de Manuel Sacristán, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971, p. 57). En cambio, el uso del término "economía social", introducido más tarde en Alemania y difundido sobre todo por Marx Weber, no tuvo arraigo en la ciencia económica.

(2) Cfr. de ese autor su Teoría del desarrollo capitalista, trad. esp. de la edición inglesa de 1942, Fondo de Cultura Económica, México, 9a. reimpresión, pp. 13 a 18 y 265 ss.

Otro es el punto de vista de la economía política marxista, que se presenta como "una ciencia de las relaciones sociales de producción bajo condiciones históricamente determinadas" (1) y a la que, por lo mismo, le interesa como variable fundamental de esas relaciones las formas estatales que ellas asumen.

8. El Estado en la visión marxista clásica.

Como se sabe, los clásicos del marxismo comenzaron a prefigurar al Estado "como la forma bajo la que los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes y en la que se condensa toda la sociedad civil de la época..." (2).

Esta visión del Estado no fue planteada como una oposición al pensamiento de la ciencia política de la época, sino más bien como una oposición a la "ideología alemana", esto es, a la filosofía. En efecto, como la "ideología alemana" carecía de una ciencia política que no fuera eminentemente filosófica, la concepción del Estado que Marx y Engels opusieron a dicha ideología partió necesariamente de la crítica al idealismo hegeliano y de la afirmación del materialismo histórico. En ese sentido, hay que recordar que la "ideología alemana" imperante concebía al Estado como una especie de encarnación del llamado "Espíritu Universal", Estado que representa, con palabras de Hegel, "la unificación de la voluntad general y de la voluntad subjetiva". En el sistema hegeliano, el Estado era la más alta realización del espíritu, que en su camino de progreso incesante pasa por la familia y por la sociedad civil hasta llegar a esa "substancia social consciente de sí misma" que es el Estado, dentro del cual el individuo renuncia a su libertad indivi-

(1) Ibidem, p. 265.

(2) Carlos Marx y Federico Engels, La Ideología alemana, 1845-1846 (en Obras escogidas, Editorial Progreso, Moscú, 1976, v.I, p.78).

dual para otorgarla al dominio objetivo de la razón (1).

La concepción idealista de la historia de la que deriva esta concepción del Estado, fue negada por la concepción materialista de la historia, que no dividió en el Estado la encarnación de un "Espíritu Universal", sino una forma del dominio de una clase sobre las demás clases sociales. La visión del Estado que ofrecían Marx y Engels tenía su punto de partida en la economía política y, en especial, en la economía capitalista concurrencial (2). Incluso, los clásicos del marxismo alcanzaron a avizorar las transformaciones que ya estaban teniendo lugar en el interior de ese Estado (3).

Pero, una visión del Estado capitalista como la expuesta, una visión de las formas estatales del siglo XIX -de carácter general y fácilmente transformable en una noción formal-, no nos dice todo del moderno Estado capitalista y de sus transformaciones, ni mucho menos del Estado que corresponde al mundo de la periferia capita-

-
- (1) Decía G. Federico Hegel: "El Estado, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la conciencia de su individualidad elevada a su universalidad, es lo racional en sí y por sí. Esta unidad sustancial como fin absoluto e inmóvil de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como este fin último tiene el más alto derecho frente a los individuos, cuyo deber supremo es el de ser miembros del Estado" (Filosofía del Derecho, trad. español de Angélica Mendoza, Juan Pablos Editor, S.A., México, 1980, p. 210)
 - (2) En 1859, Carlos Marx escribía en su célebre Prólogo: "Mis investigaciones dieron este resultado: que las relaciones jurídicas, así como las formas de estado, no pueden explicarse ni por sí mismas, ni por la llamada evolución general del espíritu humano; que se origina más bien en las condiciones materiales de existencia que Hegel, siguiendo el ejemplo de los ingleses y franceses del siglo XVIII, comprendía bajo el nombre de "sociedad civil"; pero que la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política..." (cfr. Contribución a la crítica de la economía política, Ediciones de Cultura Popular, S.A., México, 9a. reimpresión, 1979, pp. 11 y 12).
 - (3) ".....el Estado moderno" -expresaba Federico Engels en 1878- "no es más que la organización creada por la sociedad burguesa para defender las condiciones exteriores generales del modo de producción capitalista contra los atentados, tanto de los obreros como de los capitalistas aislados. El Estado moderno, cualquiera que sea su forma, es una máquina esencialmente capitalista, es el Estado de los capitalistas, el capitalista colectivo ideal..." (cfr. El Anti-Dühring, Ediciones de Cultura Popular, México, 1975, p. 270.

lista. Aquí se introduce, en primer término, el aporte analítico fundamental de Antonio Gramsci. Como se ha dicho con propiedad, "allí donde el marxismo buscó construir una teoría de las determinaciones generales del estado y la política, él trató de colocar otro espacio analítico más acotado: el que puede alojar a una sociología de las transformaciones del estado capitalista y de la política" (1).

9. El Estado en la visión gramsciana.

La visión gramsciana del Estado representa una superación de la visión que ahora aparece como esquemática del Estado como el "colectivo ideal de la clase capitalista". El Estado es según Gramsci una combinación de coerción y consenso, que expresa una articulación entre sociedad civil y sociedad política. La fórmula gramsciana "Estado-sociedad política + sociedad civil, esto es, hegemonía acorazada de coerción" (2), nos presenta una visión del Estado-nación, no del Estado-gobierno (para usar términos de Maurice Duverger), en el que aparecen integrados una serie de elementos que una visión mecanicista del marxismo colocaría en planos irreductiblemente opuestos.

El Estado para Gramsci es, en primer término, hegemonía (y, sólo a continuación, coerción), es decir, integración de las clases dominadas por las clases dominantes, a través de un proceso en que las segundas arrancan a las primeras un consenso activo. Esto no supone una eliminación de la lucha de clases, sino su ubicación en el plano de las instituciones de la sociedad civil, donde estas luchas asumen una forma prevalentemente política. La economía "determina en última instancia" las condiciones de funcionamiento de un sistema hegemónico, pero lo político domina el escenario del conflicto social.

(1) Cfr. Juan Carlos Portantiero, Los usos de Gramsci, Folios Ediciones, México, 1981, p.9.

(2) Cfr. Note sul Macchiavelli, sulla politica e sullo stato moderno, Editori Riuniti, Roma, I ristampa, 1979, p. 164.

Es importante destacar que, dentro de esta concepción, la crisis es tal sólo cuando tiene el carácter de "orgánica", esto es, "del Estado en su conjunto", es decir, cuando se produce una separación de la sociedad política de la sociedad civil. Dice Gramsci: "Separación de la sociedad civil de aquella política: se ha planteado un nuevo problema de hegemonía, esto es, la base histórica del Estado se ha desplazado. Se tiene una forma extrema de sociedad política: o para luchar contra lo nuevo y conservar lo vacilante reforzándolo coercitivamente o como expresión de lo nuevo para destruir las resistencias que encuentra en su desarrollo, etc." (1).

Pero, la crisis no trae consigo necesariamente una revolución. La crisis se puede resolver, entre otras vías, a través del transformismo. Como bien dice Juan Carlos Portantiero, está de por medio aún "la capacidad que las clases dominantes poseen para decapitar a las direcciones de las clases subalternas y para integrarlas a un proceso de revolución-restauración" (2). Esta es una de las claves que interesan para explicar las transformaciones del Estado latinoamericano, que sin cambiar su substancia de Estado capitalista, se ha transformado muchas veces en un Estado diverso, es decir, en algo distinto de lo que fue en su origen. En las transformaciones del Estado latinoamericano no hay por lo general un cambio de bloque histórico, esto es, un cambio revolucionario, sino que un reforzamiento de la en ese entonces vacilante hegemonía de las clases dominantes, pero ahora con base en un compromiso nuevo, que se expresa explícita o implícitamente en diversos pactos políticos entre las clases dominantes y las clases subalternas.

10. Las diversas visiones del derecho.

El establecimiento de las relaciones entre Estado, dere-

(1) Ibidem, p. 201.

(2) Cfr. op. cit. supra, p. 115.

cho y planeación hace necesario que -al igual de lo que se ha hecho con el Estado en los párrafos anteriores-, se describan las categorías que se han utilizado para el análisis de la consolidación y transformación de los ordenamientos jurídico-económico de los países de la región, vale decir, la visión del derecho que se maneja en esta obra, en tanto punto de referencia necesario para el examen de la planeación como actividad regulada por el mismo derecho.

El tema de la teoría del derecho se encuentra estrechamente vinculado al de la teoría del Estado (de allí la existencia -por lo menos en el campo de la ciencia jurídica-, de numerosas "Teorías del Estado y del Derecho"). El mismo Gramsci destaca lo anterior cuando señala que, "si cada Estado tiende a crear y a mantener un tipo de civilización y de ciudadano (y, por tanto, de convivencia y de relaciones individuales)...el derecho será el instrumento para ese objeto (junto con la escuela y otras instituciones y actividades) y debe ser elaborado para que sea congruente con tal objeto, eficaz al máximo y productivo de resultados positivos...", agregando que "la concepción del derecho deberá ser liberada de todo residuo de trascendentalismo y de lo absoluto, prácticamente de todo fanatismo moralista..." (1). Esta relación que establece Gramsci entre Estado y derecho -casi es innecesario decirlo-, refleja ya una visión del derecho, que si bien no es especialmente desarrollada por el mismo Gramsci, tiene una tradición dentro de la literatura marxista.

También al igual de lo que sucede con el Estado, el tema de la teoría del derecho ha sido tratado desde la perspectiva de diversas ciencias y con distintos enfoques. Como consecuencia de ello, la misma palabra "derecho" -aparte de utilizarse para designar la ciencia jurídica-, se ha empleado y se emplea para denominar cosas diversas; pero, siempre a partir de

(1) Cfr. op. cit. supra, pp. 107-109.

la idea básica de que dicha palabra representa, esencialmente, el sistema de normas jurídicas que constituyen el orden estatal vigente.

Así, por ejemplo, de acuerdo con la escuela del jusnaturalismo moderno (1), la palabra "derecho" representa no sólo el orden estatal vigente, sino fundamentalmente un conjunto de normas superiores y anteriores a cualquier orden estatal, que derivan del ejercicio de una especie de razón "natural", eterna y universal. Si se debiera sintetizar en pocas palabras el pensamiento jusnaturalista, habría que decir que para dicha escuela el derecho es un conjunto de normas que emanan de un poder soberano constituido y legitimado por un contrato, normas que ejercen en la sociedad una función que está indicada sustancialmente por las razones que han determinado el surgimiento de aquel poder y la estipulación de aquel contrato. Este es por lo menos el importante y decisivo punto de vista de Rousseau, para quien el derecho tiene como función la de constituir una asociación que defienda y proteja con la fuerza de todas las personas y los bienes de cada uno. De acuerdo con Rousseau, la ley no es otra cosa que la emanación de una "voluntad general", de modo que obedecerla significa obedecerse a sí mismo. No muy diversa era la posición, por lo demás, de los clásicos de la ciencia política anteriores a Rousseau. En efecto, todos quienes estudiaron el paso del llamado "estado natural" al llamado "estado civil", analizaron la función del Estado y del derecho desde una perspectiva jusnaturalista. Así, para Hobbes, el "estado natural" era un estado de guerra de cada quien contra todos los demás, de modo que

(1) Se habla de jusnaturalismo "moderno" para distinguirlo del jusnaturalismo "antiguo", vinculado al pensamiento de la Iglesia y, especialmente, al tomismo, con su vacía fórmula del "bien común" (o de jusnaturalismo racionalista como contrapuesto al jusnaturalismo divino). La escuela del jusnaturalismo racionalista es fundada en el siglo XVII por el gran jurista holandés Hugo Grocio. Es interesante señalar que el pensamiento jusnaturalista moderno tiene una importante relación con el pensamiento de los clásicos de la economía, relación que ha sido brillantemente analizado por Schumpeter en su op. cit. supra.

la función del Estado y el derecho consistiría en garantizar la paz interna y la defensa común. Para Locke, en cambio, el "estado natural" era un estado de libertad para ejercer ciertos derechos dentro de las leyes naturales (los derechos de vida, y libertad y propiedad). La función del Estado y del derecho consistiría, por consecuencia, en tutelar tales derechos naturales.

Diversa es la visión que del derecho tienen los fundadores de la sociología -como Saint-Simon, Comte y Spencer-, quienes concibieran al derecho como un producto de la sociedad, esto es, como un hecho social ajeno a toda predeterminación "natural". Esta visión fue profundizada por los fundadores de la sociología del derecho, como es el caso de Erlich, quien dijo que el centro de gravedad del desarrollo del derecho no se encuentra en la legislación, ni en la ciencia jurídica, ni en la jurisprudencia, sino que en la sociedad misma, o más exactamente que la mayor parte del derecho tiene su origen inmediato en la sociedad. Esta fue también la posición de Duguit para quien el derecho era una regla de la vida social, de modo que la función del legislador se limitaba a constatar la existencia de esa regla y asegurar su observancia. En opinión de Duguit, la regla de derecho es un producto continuo y espontáneo de la sociedad, por lo que la noción del derecho no puede remitirse solamente al derecho estatal. En el mismo sentido, Gurvitch afirmó que el derecho del Estado no era la única ni principal fuente del derecho. Sostuvo ese autor que la fuente principal del derecho estaba constituida por los llamados "hechos normativos", que en un sólo y mismo acto generan el derecho y fundan su existencia sobre el derecho. Es claro entonces que, entre los sociólogos del derecho, existe la tendencia de contraponer al orden estatal vigente, un derecho histórico

(socialmente entendido) y a reconocer la existencia de otros órdenes jurídicos diverso del estatal (pluralismo jurídico). Paralelamente, en el mundo anglosajón tuvo una gran acogida la idea de que el derecho es fundamentalmente aquél que los juristas -especialmente los jueces-, entienden por tal. El derecho es -proclamaba Pound-, "lo que dicen los jueces".

Por su parte, en el campo de la sociología general moderna se ha difundido extraordinariamente la visión de Parsons, que concibe al derecho como un mecanismo generalizado de control social que actúa difusamente en todos los sectores de la sociedad: Para Parsons, el sistema social consiste esencialmente en una red de relaciones de interacción, en cuyo centro se encuentran las instituciones que modelan estas relaciones, favoreciendo el desarrollo del proceso y la estabilidad del sistema social, para lo cual se sirven del sistema jurídico. La función primaria del derecho -dice Parsons-, es aquélla integrativa. Según Parsons, el derecho no consiste simplemente en una serie de reglas definidas abstractamente, sino también en una serie de reglas conectadas a cierto tipo de sanciones, legitimadas en cierto modo y aplicadas de ciertos otros.

11. La relación entre derecho y economía.

Para los efectos de nuestro análisis, es especialmente importante determinar la relación entre derecho y economía (de la que la relación entre derecho y planeación es sólo una expresión particular). En ese sentido, es inevitable recordar, por una parte, el pensamiento de Carlos Marx y Federico Engels y, por otra parte, el pensamiento de Max Weber.

Aunque los clásicos del marxismo no desarrollaron propiamente una teoría del derecho, la verdad es que -a partir de

la idea de que "la sociedad civil regula y condiciona al Estado"- en el conjunto de su obra se encuentran una serie de elementos que configuran una visión del derecho. Estos elementos fueron apareciendo progresivamente en dicha obra, como sucedió por lo demás con los elementos de la teoría marxista clásica del Estado. En definitiva, la idea más general consiste en que, en la base de los modos de producción, se encuentra la estructura económica de los mismos, que determinan las estructuras político-jurídica e ideológica de la sociedad, pero no necesariamente las dominan. En otras palabras, la estructura jurídica de una sociedad se explica, en última instancia, por las determinaciones que surgen de las relaciones de producción que se dan en esa sociedad de acuerdo con el desarrollo que históricamente asumen sus fuerzas productivas. Pero, estas relaciones pueden presentarse de una manera diversa, cuando las formas jurídicas pasan a desempeñar un papel dominante en determinadas etapas históricas.

Más atrás, se ha dicho que Carlos Marx señaló en el Prólogo que las relaciones jurídicas, así como las formas de estado, no pueden explicarse ni por sí mismas, ni por la llamada evolución general del espíritu humano. Esta afirmación era precisamente el resultado -como lo expresó el mismo Marx-, de una revisión crítica de la Filosoffa del Derecho de Hegel. La conclusión general a que arribó Marx, fue formulada en los siguientes términos: "en la producción social de su existencia, los hombres entran en relaciones determinadas, necesarias, independientes de su voluntad; estas relaciones de producción corresponden a un grado determinado de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción constituye la estructura económica de la sociedad, la base real, sobre la cual se eleva una superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social" (1).

(1) Cfr. el Prólogo en op. cit. supra, p. 12. El subrayado es nuestro.

Esta concepción del derecho como un producto histórico determinado por la estructura económica de la sociedad -formulada en 1859-, no tuvo variaciones importantes a lo largo de la obra de Marx y de Engels. En 1888, este último reiteró las mismas ideas, cuando recordó que "el Estado, el régimen político, es elemento subalterno, y la sociedad civil, el reino de las relaciones económicas, en elemento decisivo". Y agregó: "la idea tradicional a la que también Hegel rindió culto, veía en el Estado el elemento determinante, y en la sociedad civil el elemento condicionado por aquél. Y las apariencias hacen creerlo así. Del mismo modo que todos los impulsos que rigen la conducta del hombre individual tienen que pasar por su cabeza, convertirse en móviles de su voluntad, para hacerle obrar, todas las necesidades de la sociedad civil -cualquiera que sea la clase que la gobierne en aquel momento- tienen que pasar por la voluntad del Estado para cobrar vigencia general en forma de leyes. Pero éste es el aspecto formal del problema, que de suyo se comprende; lo que interesa conocer es el contenido de esta voluntad puramente formal -sea la del individuo o la del Estado- y saber de dónde proviene este contenido y por qué es eso precisamente lo que se quiere, y no otra cosa. Si nos detenemos a indagar esto, veremos que en la historia moderna la voluntad del Estado obedece, en general, a las necesidades variables de la sociedad civil, a la supremacía de tal o cual clase, y en última instancia, al desarrollo de las fuerzas productivas y de las condiciones de intercambio" (1).

Sin embargo, la misma concepción del derecho fue objeto de una importante precisión por parte de Federico Engels,

(1) Cfr. Ludwig Feuerbach y el fin de la filosofía clásica alemana, en Obras escogidas, tomo III, trad. esp. Editorial Progreso 1974, Ediciones de Cultura Popular; S.A., México, pp. 388 y 389.

frente a las interpretaciones mecanicistas del materialismo histórico que ya habían comenzado a florecer hacia fines del siglo XIX. En efecto, en la conocida carta de Engels a José Bloch, el primero dejó en claro que existían factores no económicos (entre otros, los jurídicos) que podían determinar el curso de la historia y, con mucha frecuencia, la forma de las luchas sociales, sin perjuicio de que los factores económicos fueran los que, en última instancia, decidieran las mismas. Parece oportuno recordar aquí algunas de las expresiones de Engels en dicha carta a este respecto: "...Según la concepción materialista de la historia, el factor que en última instancia determina la historia es la producción y reproducción de la vida real. Ni Marx ni yo hemos afirmado nunca más que esto. Si alguien lo tergiversa diciendo que el factor económico es el único determinante, convertirá aquella tesis en una frase vacua, abstracta, absurda". Precizando el sentido de la concepción materialista de la historia, Engels continuaba su razonamiento señalando cómo diversos factores de la superestructura "ejercen también su influencia sobre el curso de las luchas históricas y determinana, predominantemente en muchos casos, su forma". Y entre estos factores de la superestructura señalaba las "formas jurídicas" y las "teorías jurídicas". Y agregaba que "es en este juego mutuo de acciones y reacciones entre todos estos factores, en el que... acaba imponiéndose como necesidad el movimiento económico". Para el pensamiento clásico del marxismo era claro, entonces que el derecho podía influir en las luchas históricas, e incluso determinar sus formas. Plantear lo contrario significaría colocarse bajo el reproche que Engels en la misma oportunidad formulaba a muchos de los "nuevos marxistas" de su época, que en su opinión aportaban "cosas peregrinas" precisamente "por no haber comprendido cabalmente la concepción materialista de la historia" (1).

(1) Cfr. su carta a José Bloch, de septiembre de 1890, publicada en Obras escogidas, III, pp. 514-516, cit. supra.

La literatura marxista posterior agregó una serie de elementos más a la teoría del derecho, que por ahora no parecen relevantes (1). En cambio, parece especialmente relevante el pensamiento de Max Weber sobre las relaciones entre derecho y economía. Como se sabe, Weber se ocupó de la sociología general, pero también de la sociología del derecho. Sus reflexiones sobre este último tema están dispersas en toda su obra. Sin embargo, en su obra póstuma Economía y sociedad es posible encontrar algunas conclusiones muy precisas sobre lo que Weber denomina "las relaciones más generales entre derecho y economía". En efecto, resumiendo la propia síntesis que hace el autor -y presentando sus conclusiones en un orden diverso al de la misma síntesis-, es posible decir que, según Weber, los intereses económicos son los factores más poderosos en la formación del derecho; pero, el derecho no garantiza únicamente intereses económicos, sino que los más diversos intereses. De acuerdo con Weber, ningún fenómeno económico fundamental depende teóricamente del derecho; pero, un orden económico moderno no se puede llevar a cabo sin la garantía de un sistema jurídico también moderno. El poder del derecho sobre la economía -afirma Weber- es variable, en tanto sus resultados son diferentes según los casos. Otra de las conclusiones de Weber consiste en que un orden jurídico puede seguir sin modificación alguna a pesar de cambiar radicalmente las relaciones económicas (el tránsito del modo de producción capitalista al modo de producción socialista podría tener lugar sin modificarse ninguna ley); pero -añade el mismo autor-, esto sólo tendría lugar desde un punto de vista teórico, pues el caso "no se presentaría nunca". Finalmente, según Weber "el orden jurídico de una situación real puede ser fundamentalmente diferente sin

(1) Cfr. Por ejemplo Lenin Estado y revolución (1917), Stuchka La función revolucionaria del derecho y del Estado (1921), Pashukanis La teoría general del derecho y el marxismo (1924), Wishinski, Problemas del derecho y del Estado en Marx (1938) y otros.

que por ello las relaciones económicas sean afectadas en medida considerable" (en la medida que los cambios del orden jurídico no modifiquen los efectos propiamente económicos de esa situación) (1).

A la luz de estas conclusiones, podría decirse que, en lo que respecta a las relaciones entre el derecho y la economía, Weber tiende más a coincidir con Marx que a discrepar de él. En especial, la conclusión weberiana de que los intereses económicos son los factores más poderosos en la formación del derecho, parece extraída de un texto marxista. Esto es lo que por ahora interesa. Sin embargo, tampoco podría dejar de decirse que la concepción del derecho moderno de Weber no se encuentra precisamente integrada a una teoría del modo de producción capitalista, sino que a otro tipo de sociología, en la que el derecho moderno aparece como una formalización y racionalización superior a las formas anteriores.

(1) Para todo lo anterior, cfr. Economía y sociedad, vol. I, Fondo de Cultura Económica, México, 3a. reimpresión, 1977, pp. 269 a 272.

CAPITULO II. EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA Y LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO LATINOAMERICANO.

Sumario. 1. La formación del capitalismo en América Latina. 2. El inicio del sistema de intercambio desigual. 3. Las formas de las estructuras precapitalistas en América Latina. 4. La unidad y diversidad de las economías coloniales. 5. El tránsito de las economías coloniales al capitalismo dependiente. 6. La formación de los nuevos Estados-naciones y la conformación del Estado oligárquico. 7. El orden jurídico-económico del Estado oligárquico para la consolidación del desarrollo del capitalismo. 8. La crisis mundial de 1929 y los cambios de la sociedad latinoamericana. 9. El Estado nacional-popular. 10. Los cambios del Estado latinoamericano y la planeación. 11. Las transformaciones del orden jurídico-económico del Estado latinoamericano. 12. El proceso de industrialización y los efectos de la sustitución de importaciones. 13. El desarrollo económico más reciente de América Latina y su escenario internacional. 14. La generación autoritaria del Estado latinoamericano. 15. El contexto mundial de la crisis económica actual. 16. La crisis económica de América Latina.

1. La formación del capitalismo en América Latina.

El desarrollo del capitalismo en América Latina -y las mismas teorías sobre el subdesarrollo latinoamericano-, pueden ser entendidos de mejor manera, si se toma como punto de partida el proceso de la formación del capitalismo en la región, proceso que arranca con la inserción de las economías precolombinas en la economía mundial y su posterior transformación en economías dependientes, como consecuencia de ese otro proceso que se llama "el descubrimiento y la conquista de América".

Al proponer este tipo de análisis no pretendemos tomar una posición en la polémica sobre el carácter feudal o capitalista que asume la sociedad latinoamericana durante ese período de casi 300 años que configura lo que se llama "la colonia" -con la tesis de

que se trataría de una sociedad capitalista-, sino más bien destacar algunos elementos de las economías coloniales, que permiten explicar el tipo de capitalismo que habría de consolidarse en América Latina.

En nuestra opinión, lo característico de la estructura económica de la sociedad colonial fue la existencia de un sistema de relaciones de producción basado en un complejo régimen de propiedad y en formas de trabajo que consistían fundamentalmente en la servidumbre y, a veces, en la esclavitud, estructura que a su vez se encontraba inserta dentro de un sistema de dominación que permitía la apropiación de cualquier excedente, todo lo cual obstaculizó permanentemente al desarrollo de las fuerzas productivas.

Parece un exceso calificar a esa sociedad como "capitalista", pues lo cierto es que la propiedad privada de los medios de producción no fue un elemento distintivo, por mucho tiempo, en esa sociedad, como tampoco lo fue el trabajo asalariado. Pero, también es cierto que, como reflejo de lo que ocurría en las metrópolis, en el seno de esa sociedad se comenzaron a desarrollar formas capitalistas, cuya expresión más concreta fue la progresiva afirmación del derecho de propiedad, entendido como un derecho absoluto (y sólo mucho más tarde, se generalizó el trabajo asalariado).

En consecuencia, evadiendo la muchas veces artificiosa polémica sobre le carácter feudal o capitalista de la sociedad colonial, hablaremos -como lo hace Agustín Cueva (1)- de "las estructuras precapitalistas de América Latina", para designar el conjunto de las relaciones de producción vigentes en esa sociedad, que por lo demás sólo nos interesan como un antecedente del desarrollo del capitalismo en la región, en tanto contribuyen a explicar su subdesarrollo.

(1) Cfr. El desarrollo del capitalismo en América Latina, Siglo XXI, México, 4a. ed., 1980.

2. El inicio de un sistema de intercambio desigual.

Para nuestros propósitos, es más importante aún reseñar las relaciones económicas entre los países colonizadores y los países colonizados -entre el centro y la periferia-, es decir, el sistema de intercambio desigual a partir del cual se formó el capitalismo en América Latina, sistema que fue posible en un principio por la situación de dependencia política-militar que creó la conquista y consolida la colonización, pero que más tarde habría de funcionar bajo fórmulas desprovistas de contenido real, como lo es el principio de la igualdad de los Estados.

El hecho determinante es el desarrollo de un proceso de "desacumulación originaria", que al decir de Enrique Semo sería lo más característico de ese período. "El período de acumulación originaria en Europa" -dice Semo- "corresponde en América Latina a un período de expropiación de riquezas y 'desacumulación originaria'. Del enorme excedente generado en la Nueva España, sólo una porción queda en el país. El gobierno virreinal y los españoles se encargan de transferir la mayor parte hacia la metrópoli. La sociedad novohispana se caracteriza por un excedente relativamente grande: las tasas de explotación son probablemente de las más altas de la época. De ahí el contraste 'inexplicable' entre la pobreza de las masas y la falta de poder de las clases dominantes novohispanas. En la Nueva España, o en el Perú, se generaba suficiente excedente para transformar a estos países en potencias (de carácter feudal o incipientemente capitalista). Pero en realidad esta posibilidad nunca existió" (1). Este proceso de "desacumulación originaria" puede ser ilustrado, si se desea analizarlo a través del hecho económico inicial básico de la conquista y la colonización de América, con las exportaciones de metales preciosos,

(1) Cfr. de ese autor Historia del capitalismo en México. Los orígenes. 1521-1723, Era, México, 1973, pp. 232 y 236.

relacionándolo con las importaciones de mercancías hacia América (lo que muestra un elevado saldo positivo de la balanza comercial para América). En el caso de América Hispánica, por ejemplo, en el período 1561-1650 la situación se presentaba como sigue (1):

Períodos	Remesas del sector privado	Importación de mercaderías
1561 - 1570	8 785 013 780	1 565 000 000
1571 - 1580	8 644 594 950	2 995 000 000
1581 - 1590	16 926 041 700	3 915 000 000
1591 - 1600	21 877 063 200	5 100 000 000
1601 - 1610	18 332 536 500	4 100 000 000
1611 - 1620	19 385 941 950	9 305 000 000
1621 - 1630	19 104 861 600	5 300 000 000
1631 - 1640	10 800 147 600	2 900 000 000
1641 - 1650	8 651 508 300	1 660 000 000

Estas cifras, sin embargo, muestran sólo una parte de una realidad más compleja y más dinámica. Con todo, un examen más profundo de esa realidad permite constatar la misma tendencia básica, vale decir, un proceso permanente de producción, bajo distintas formas, de un excedente que habrá de ser remitido también bajo formas diversas, a las metrópolis. Así, mientras a mediados del siglo XVII la producción minera descendió vertiginosamente en la América Hispánica (2), en la América Portuguesa se inició con éxito la producción de oro: en el siglo XVIII la producción brasileña de ese metal es superior a toda la producción de oro en las tierras anteriores en los dos siglos anteriores (3).

- (1) La fuente es Alvaro Jara, Tres ensayos sobre economía minera hispanoamericana, Universidad de Chile, Santiago, 1966, con datos de Pierre Chaunu y E.J. Hamilton. El cuadro lo hemos tomado de Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Siglo XXI, México, 14a. ed., 1980, p. 289.
- (2) Cfr. Sunkel y Paz, op. cit. nota anterior, p. 289 y siguientes.
- (3) Cfr. Celso Furtado, La economía latinoamericana desde la conquista iberoamericana hasta la revolución cubana, Siglo XXI, México, trad. esp. de la ed. port. (1969), 6a. ed., 1974, p. 27.

En Brasil, por otra parte, los portugueses lograron la producción de un excedente agrícola de exportación, a partir de la implantación de una agricultura tropical, que sin embargo entró en decadencia por crisis del mercado. En la América Hispánica, a su vez, la declinación de la actividad minera condujo también a la producción de excedentes agrícolas exportables, a través de una economía agrícola ahora comercial, que se superpuso a la tradicional economía agrícola de subsistencia.

Estas y muchas otras alternativas fueron configurando una determinada estructura productiva en las diversas colonias, cuyas características no pueden ser examinadas aquí. Lo importante es destacar cómo tales estructuras operaron dentro de un modelo de apropiación del excedente, que permitía su exportación a las metrópolis dentro de un sistema de intercambio desigual. En este hecho se encuentra el punto de partida de nuestro subdesarrollo.

3. Las formas de las estructuras precapitalistas en América Latina.

El sistema de propiedad privada sobre la tierra en la América Hispana se fue constituyendo con base en "mercedes de tierras", que asignaban porciones de los nuevos territorios de la Corona que, en su conjunto, no eran significativas. En general, no fue política de la Corona española la de constituir títulos de propiedad sobre las tierras americanas, pues no deseaba favorecer la formación de una clase nobiliaria americana fundada en la propiedad de la tierra, que más tarde podría oponerse a la propia Corona. La constitución de la propiedad privada sobre la tierra tuvo lugar más bien por la vía de la apropiación o simplemente del despojo, todo ello facilitado en cierto modo por la institución de la "encomienda",

aunque ella no representaba propiamente una asignación de tierras (1)

Pero, más tarde, la Corona hubo de renunciar a esa política, no sólo porque no pudo impedir el desarrollo de la propiedad privada, sino además por razones de carácter financiero. En efecto, a partir del siglo XVII se comenzaron a generalizar las llamadas "composiciones", que eran acuerdos en virtud de los cuales la Corona reconocía un título de propiedad a un particular, contra el pago de una determinada cantidad de dinero. Así, se legitimaron muchas situaciones de propiedad que carecían de un título jurídico, contribuyéndose de paso al saneamiento de las finanzas reales con más recursos generados en la América Hispana. Pero, también así comenzó a consolidarse la propiedad privada como base del sistema económico.

Paralelamente, el funcionamiento de la institución de la "encomienda" -que implicaba un repartimiento de los aborígenes no sólo para efectos de su instrucción espiritual (que es el fundamento de la "encomendación"), sino también para efectos del pago de tributos-, hizo de la misma un sistema de trabajo desde el momento en que dichos tributos se pagaron con trabajo personal en beneficio del encomendero. La sustitución del pago de los tributos con trabajo personal por su pago en dinero o en especies y los sucesivos incrementos de la participación real en los mismos, disminuyeron no-

(1) Como bien señala Silvio Zavala "la idea más generalizada acerca de la encomienda nos ha acostumbrado a creer que, desde los primeros tiempos de la conquista, (por medio de aquélla) se repartieron entre los españoles las tierras y los indios"; pero, la verdad es que la encomienda no implicaba una merced de tierra, es decir, un título de dominio sobre la tierra, como lo demuestra el mismo autor. La situación queda descrita -en palabras de ese autor- de la siguiente manera: "...no existe una propiedad territorial a consecuencia del título de encomienda. Dentro de los términos encomendados hallamos: tierras de indios en particular, tierras de pueblos, tierras del rey, tierras del encomendero adquiridas por un título distinto del de la encomienda o afectado su uso para el pago de tributos agrícolas y también mercedes en beneficio de españoles terceros" (cfr. Ensayos sobre la colonización española en América, Porrúa, México, 1978, 3a. ed., pp. 107 y siguientes).

tablemente el valor económico de la encomienda para los particulares. Por otra parte, el trabajo de los aborígenes en las colonias españolas que se fundaba en la esclavitud de los mismos -institución que se comenzó a generalizar en el período de la conquista propiamente tal-, también comenzó a perder significación en la medida en que se pudo imponer la prohibición de la esclavitud, decretada a mediados del siglo XVI.

En reemplazo de estos regímenes de trabajo, se impuso un sistema de trabajo asalariado forzoso para los aborígenes (el "cua-tequil" en México y la "mita" en Perú, que sin embargo no son exactamente lo mismo), que en la primera mitad del siglo XVII pasó a ser voluntario. Pero, para entonces ya se había consolidado el sistema del "peonaje", especie de servidumbre agraria que se constituía a través de deudas contraídas por los aborígenes con el propietario, legítimo o no, de las tierras, y que lo adscribían a perpetuidad a su servicio. Las medidas que los poderes públicos adoptaron para eliminar esta servidumbre por deudas, no tuvieron ningún efecto significativo. La posterior consideración de los trabajadores como individuos "libres" para vender el uso de su fuerza de trabajo por la legislación de los nuevos Estados-Naciones, no hizo sino confirmar un sistema de servidumbre agraria ya establecido en la colonia, que sería difícil de desterrar incluso ya muy avanzado el siglo XX.

4. La unidad y diversidad de las economías coloniales.

Hasta ahora las economías de América Latina han sido presentadas a través de aquellos elementos que le son comunes, lo que no implica que junto con lo que pudiera entenderse como una unidad no haya también una diversidad.

En general, todo discurso sobre América Latina debe pasar por alto los elementos que, en el espacio y el tiempo diferencian las diversas formaciones sociales, para evitar que el exceso de puntualizaciones sobre los procesos sociales hagan perder de

vista lo esencial, vale decir, la unidad que alcanzan los mismos en sus tendencias más generales.

Quienes se han ocupado de este tema han destacado siempre la diversidad de las economías coloniales, lo que explica no pocas de sus características actuales. A nosotros nos interesa tal diversidad sólo para explicar el contraste que se da entre los procesos coloniales de lo que ahora se llama América Latina y de lo que ahora constituyen los Estados Unidos de América. Desde ese punto de vista nos parece especialmente interesante la visión que proporciona un autor de la diversidad de las economías coloniales de América en su conjunto, utilizando para ese efecto la categoría de "modo de producción dependiente" (1).

El análisis que hace ese autor le permite concluir que en América colonial hubo tres modos de producción principales: (a) un modo de producción basado en la explotación de la fuerza de trabajo de los indios de la región nuclear de la América precolombina, que incluía la expropiación de sus tierras y la integración de los expropiados como fuerza de trabajo a disposición de los nuevos propietarios, sin perjuicio de la mantención de ciertas comunidades "autónomas" en las zonas marginales, cuyo excedente era objeto de apropiación por la vía de los tributos y de los trabajos forzados; (b) un modo de producción basado en la explotación de la fuerza de trabajo de los esclavos -autóctonos o importados-, propio de las zonas poco pobladas (como Brasil, las Antillas, las Guayanas, etc.); y (c) un modo de producción propiamente capitalista, basado en la existencia de la propiedad privada, que habría sido la única estructura económica colonial que habría podido evolucionar hacia un capitalismo no periférico, como ocurrió en la costa este de los Estados Unidos de América.

(1) Cfr. Ciro Flamaroni Santana Cardoso, "Sobre los modos de producción coloniales en América" en Modos de Producción en América Latina, Cuadernos Pasado y Presente, Córdoba, 3a. ed. pp. 135 a 159.

Este tipo de descripción es susceptible de una serie de precisiones. Aparentemente, los diversos modos de producción "dependientes" estarían fundados en la preexistencia o no de una población susceptible de ser explotada como fuerza de trabajo en sus propias tierras, ahora expropiadas. Sin embargo, la verdad es que en la instauración de esos diversos modos de producción, influye no sólo el tipo de trabajo que lo hace posible y lo termina por definir, sino también otros elementos, que a veces incluso determinan la naturaleza de dicho proceso, como son los recursos disponibles en cada región y la propia naturaleza de la producción. Esto relativiza la distinción que se propone entre regiones "llenas" y regiones "vacías" como eje de la concepción de los diversos modos de producción dependientes en la América colonial. Por otra parte, el mismo fenómeno de la propiedad privada de los medios de producción no es exclusivo de lo que se denomina "el modo de producción capitalista propiamente tal" en el período colonial, pues lo cierto es que la propiedad privada también existió en la región nuclear de la América precolombina -luego de un proceso que se ha descrito más atrás-, así como en las zonas poco pobladas. Además, en la estructura colonial que evolucionó hacia un capitalismo no periférico, como ocurrió en la costa este de los Estados Unidos de América, también hubo formas de trabajo basadas en la esclavitud. En consecuencia, la cuestión de los modos de producción dependientes del período colonial, es bastante más compleja de lo que pudiera pensarse.

Ahora bien, si consideramos todo lo anterior desde la perspectiva de la evolución de los diversos modos de producción coloniales, por una parte, hacia un capitalismo dependiente y, por la otra, hacia un capitalismo no periférico, será necesario concluir que los espacios "llenos" y "vacíos" no explican todo el fenómeno. Tampoco lo hace la existencia de un importante desarrollo de las formas de trabajo asalariado en la costa este de los Estados Unidos de América,

que no lo hubo. Será menester entonces analizar la forma que la dependencia asume en cada caso, investigando la hipótesis de que en el caso de esta última región, esa forma era necesariamente diversa a la que predominaba en el resto de América. Pero, también será menester examinar el fenómeno de las fuerzas productivas existentes en esa región y su nivel de desarrollo dentro del período colonial, así como las razones que determinaron la notable expansión que tuvo en el período que siguió a su emancipación.

5. El tránsito de las economías coloniales al capitalismo dependiente.

La ruptura política de las diversas formaciones sociales latinoamericanas con sus respectivas metrópolis a principios del siglo XIX, es un proceso complejo. A riesgo de incurrir en una simplificación excesiva, digamos que en la ocurrencia de ese proceso actúan, por lo menos en el caso de la América Hispánica, la ostensible decadencia del Imperio español (desplazado desde hace tiempo por el Imperio británico) y el desarrollo que experimentan los elementos precapitalistas insertos en la sociedad colonial en los últimos decenios del siglo XVIII. Pero, en la medida que ese proceso alcanza a involucrar a una parte importante de la población, la emancipación de la metrópoli adquiere las características de un movimiento social fuertemente impregnado por ideas nacionalistas e igualitaristas, que pasarán a ser parte indisoluble de la memoria colectiva de los pueblos latinoamericanos.

El hecho es que la emancipación representó una posibilidad efectiva para el desarrollo capitalista de las fuerzas productivas, aunque dentro del marco de la dependencia que la Gran Bretaña y las demás potencias capitalistas de la época se encargaron tempranamente de reafirmar. Una de las primeras formas de la neo-dependencia que se estableció, fue la de carácter financiero-comercial. En ese sentido, Agustín Cueva menciona, por ejemplo, la historia de los

famosos préstamos británicos para la emancipación, puntualizando que de ellos recibimos, descontadas las "comisiones" de rigor, "a lo mucho un 60%, comprometiéndonos a pagar además abultados intereses sobre su valor nominal. Ese sistema desembozado de usura que se prolonga durante toda la primera fase de la vida independiente y que explica, por su misma rentabilidad para el agiotista, la estructura de las 'inversiones' extranjeras de entonces, volcadas muchísimo más hacia la obtención de fáciles réditos que hacia cualquier órbita productiva". "Recuérdese" -agrega el mismo autor- "que los préstamos a los gobiernos locales constituyen el 76.4% del total de las inversiones inglesas en América Latina en 1865, el 74,1% del total en 1875 y el 65.3% en 1885" (1). Sin embargo, esta penetración financiera no se explica toda por sí misma -a la manera de una hegemonía exclusivamente financiera-, sino también por la vinculación que tiene con el comercio que se inicia con los propios países que hacen los préstamos (que de esta manera pueden colocar sus mercancías) y con la construcción de la infraestructura necesaria para que funcionen los "enclaves" del sector exportador primario.

El hecho es que la penetración del capital internacional en los países de América Latina no hizo sino reafirmar la presencia protagónica del imperialismo inglés y la de otras potencias en casi todas las esferas de las economías de las nuevas naciones, lo que se expresó en el establecimiento de un sistema de expropiación del excedente en la misma fuente de su producción. Sin embargo, fue principalmente por la vía del comercio internacional -ahora regido por el principio de la libertad, es decir, convertido en "libre comercio"-, que el modelo de apropiación generado por las economías latinoamericanas pudo llevar a feliz término su misión, al generalizarse y profundizarse el intercambio desigual.

En el interior de América Latina, el desarrollo del capitalismo dependiente pasó por variadas circunstancias, pero siempre presentó las características propias de un desarrollo desigual. En todo caso puede decirse que las formas más generales del mismo fueron, por una parte, la apropiación privada de los medios de producción por los sectores extran-

(1) Cfr. op. cit. supra, p. 27.

jeros y los sectores oligárquicos nacionales a través de todos los métodos imaginables y, por otra parte, creación de un verdadero mercado de trabajo, por medio de la abolición de la esclavitud y, por lo menos teóricamente, de todas las formas de servidumbre de carácter colonial. Este proceso -el proceso de la acumulación originaria en el interior de los países de América Latina-, no estuvo exento de dificultades. El modelo de crecimiento adoptado fue necesariamente un modelo de "crecimiento hacia afuera". De los beneficios del mismo modelo quedaron excluidos no sólo la gran masa de los trabajadores latinoamericanos, sino que también sectores nacionales potencialmente capitalistas.

Como no podemos referirnos a la manera como operó el modelo del crecimiento hacia afuera de los diversos países de América Latina, nos limitaremos a decir que, por ejemplo, en el caso de Chile, entre 1833 y 1861, el país creció económicamente: se incrementó de manera notable su producción minera, su producción agropecuaria, sus exportaciones, sus ingresos fiscales, etc. Sólo entre 1850 y 1860, el ingreso nacional casi se duplicó; el comercio exterior que en 1833 no llegaba a diez millones de pesos, en 1850 sobrepasaba los veinte millones de pesos; los ingresos fiscales, en la misma época, alcanzaban a seis millones de pesos, mientras que los egresos alcanzaban sólo a tres millones seiscientos mil pesos. Detrás de este crecimiento económico estaba el capital extranjero, fundamentalmente en la esfera del capital financiero y comercial. Un hecho decisivo para el desarrollo del capitalismo en Chile estuvo constituido por la Guerra del Pacífico (1879), que incorporó definitivamente a la economía nacional vastos yacimientos de salitre ubicados en el norte del país, pero también al capitalismo extranjero en esa esfera, que pasó a controlar las empresas chilenas que explotaban tales yacimientos. El salitre se convirtió en el principal producto de exportación chileno y, durante muchos años, en la

base tributaria principal de la economía chilena. Pero, el excedente generado por la industria salitrera no tuvo la virtud de diversificar el resto de la economía chilena, que continuó desarrollándose en los sectores tradicionales de la agricultura y de la minería, estrechamente vinculados también al sector exportador.

Este y otros casos que no pueden aquí describirse son representativos de lo que algunos autores denominan "el auge del liberalismo" (1870-1914) (1).

6. La formación de los nuevos Estados-naciones y la conformación del Estado oligárquico.

Una feliz expresión de Agustín Cueva -"la problemática conformación del Estado nacional"-, resume una buena parte de la historia política de América Latina en el siglo XIX, es decir, el período denominado de la "anarquía". Se trata -como expresa el mismo autor- del "tormentoso camino que nuestras formaciones sociales tienen que recorrer hasta constituir sus Estados nacionales, (que) corresponde en términos generales al desarrollo de una estructura que partiendo de una situación de equilibrio inestable de diversas formas productivas llega a una situación de predominio relativamente consolidado del modo de producción capitalista" (2).

Pero, es menester aún analizar, en cada caso concreto, "la forma de tal predominio, que no necesariamente es sinónimo de una extensión del modo de producción capitalista en la totalidad del cuerpo social o por lo menos en una vasta porción de él. Cuando esta extensión ocurre, el Estado se estabiliza, adoptando por regla general la forma "liberal-oligárquica"...; pero, si ello no ocurre así, "la situación de extrema precariedad se prolonga indefinidamente, expresada en una permanente crisis de hegemonía..." (3).

(1) Es la opinión de Sunkel y Paz en op. cit. supra, pp. 306 y ss.

(2) Cfr. op. cit. supra p. 41.

(3) Ibidem, pp. 41 y 42.

La primera de estas situaciones -la extensión del modo de producción capitalista y la formación de un Estado oligárquico (que es lo que nos interesa destacar en este párrafo)-, puede ilustrarse nuevamente con el caso de Chile, cuya etapa de formación como República fue brevísima, si se le compara con la experiencia de otros países. En esa etapa, hubo una lucha ideológica en torno a la manera como debía organizarse el país, lucha que se expresó no sólo en un plano político-jurídico, sino también en algunas acciones armadas. Pero, esta lucha no tuvo el carácter de una confrontación de diversos sectores sociales, representativos de intereses opuestos o antagónicos sino que se desarrolló en el seno de la propia oligarquía.

En efecto, la emancipación de Chile tuvo lugar en un país en que existían sólo dos clases sociales: una clase alta y una clase baja (al comenzar el siglo XIX, un 82.1% de la población chilena eran campesinos, sometidos completamente a sus patrones). La vida política estaba reservada sólo a la clase alta, que se había generado en torno a la estructura económica primaria-exportadora del país. Los intereses dominantes eran, para decirlo de una manera simple, los de los exportadores mineros del norte, los de los exportadores agropecuarios del sur, y los de los importadores del centro. Y estos intereses coincidían en cuanto todos ellos postulaban un mismo modelo económico para Chile: el país debía organizarse conforme a los principios del libre cambio y rechazar todo proteccionismo, o como se diría hoy, Chile debía ser una economía abierta, fundada en sus ventajas comparativas. Como señala un autor chileno, "entre estos tres grupos de presión existía absoluto acuerdo respecto a la política económica que debía tener el país. No había ningún otro grupo que pudiera desafiar su poder económico, político y social, y entre los tres dominaban totalmente la vida nacional, desde los afanes municipales, hasta las representaciones diplomáticas

la legislación económica y las carreras de caballos (sic)" (1). La clase alta chilena tuvo el control total del país, desde la emancipación y hasta los inicios del siglo XX. Pero, sus ideas propiamente políticas no eran homogéneas: iban desde una concepción autoritaria del gobierno dentro de un régimen sólo formalmente democrático, hasta una concepción de un gobierno no autoritario y dentro de un régimen de democracia no sólo formal, aunque restringida, por las condiciones del país, a una sola clase social. En la etapa de la formación de la República, estas ideas se encarnaron fundamentalmente en dos corrientes de opinión, que representaban las fuerzas de la conservación (los llamados "pelucones") y de la renovación (los llamados "pipiolos"), respectivamente. Los primeros dieron origen al partido conservador, de corte autoritario; los segundos, al partido liberal, de corte democrático-burgués. Junto con ellos, se alternaron otras corrientes de opiniones significativas en esa época: los "o'higginistas", los "federalistas", los "unitaristas", los "estanqueros" e, incluso, los "moralistas".

En definitiva, la República se organizó bajo la forma de un gobierno democrático y representativo, pero en el marco de una sociedad eminentemente oligárquica, la que conforme a la tradición colonial estableció formas autoritarias de poder, para conservar el sistema social que privilegiaba a pocos y excluía a muchos. Este es el sentido fundamental del cambio político que sigue a la emancipación de Chile y que se formaliza con la instauración de la República conservadora (1833-1861). En efecto, el período de veintiocho años que comprende lo que los historiadores chilenos suelen también denominar peyorativamente la República "pelucona", fue caracterizada por la existencia de gobiernos que respondían básicamente a una ideología autoritaria, lo que se expresó en

(1) El párrafo transcrito, así como la tesis de los tres grupos económicos dominantes, corresponden a Claudio Véliz. Cfr. su trabajo La mesa de tres patas, publicado originariamente en Desarrollo económico, Buenos Aires, abril-septiembre, 1963, y reproducido en Chile: sociedad y política, antología a cargo de Alejandro Witker, UNAM, México, 1978, pp. 57-67.

el sistema fuertemente presidencialista que estableció la Constitución de 1833.

Esta Constitución fue elaborada por la llamada "Gran Convención Constituyente" de 1831, que excluía prácticamente a los liberales. Un estudio de las ideas políticas en Chile, ha dicho que los esfuerzos de los constituyentes se dirigieron "sin abandonar el dogma democrático, ...a organizar el poder público limitando en lo posible el ejercicio práctico de la soberanía..."

(1). La idea fundamental de los conservadores era la de ajustar la ley a la realidad social, tal como dicha realidad era interpretada por éstos. El autor principal de la Constitución de 1833 -don Mariano Egaña- resumía en 1828 ciertas reflexiones que al respecto hizo en Inglaterra y Francia, con las siguientes palabras: "Cuánto no conoce uno por medio de esta comparación, la certeza de aquel importantísimo principio que nada valen las instituciones si no están apoyadas sobre el carácter nacional, o lo que es lo mismo, que las leyes nada son sin las costumbres" (2). Y el "carácter nacional", en la versión conservadora, exigía la existencia de una autoridad "fuerte" que, dentro de ciertos marcos constitucionales, rigiera la vida nacional. Esta autoridad sería el Presidente de la República, en el que la Constitución Política de 1833 concentró todo el poder político (3).

- (1) Cfr. de Ricardo Donoso, Las ideas políticas en Chile, Eudeba, Buenos Aires, 1975, p. 94 (se trata de la tercera edición de esta obra, que fue editada anteriormente en México, 1946, y en Santiago de Chile, 1967).
- (2) Cita extraída del trabajo de Julio Heise "El constitucionalismo chileno en el siglo XIX", publicado en El constitucionalismo a mediados del siglo XIX, UNAM, México, 1957, Tomo I, p. 522.
- (3) Julio Heise resume esta concentración del poder político, recordando que el artículo 59 de la Constitución disponía que "un ciudadano con el título de Presidente de la República de Chile administra el Estado, y es el Jefe Supremo de la Nación", y que otros preceptos le otorgaban atribuciones tales como las siguientes: nombramientos y remoción de los ministros, veto absoluto en la formación de las leyes, facultad exclusiva para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso y para prorrogar éstas, jefatura suprema de las fuerzas armadas, nombramiento de todos los magistrados del Poder Judicial, tuición sobre la Iglesia, designación de todos los funcionarios públicos, etc. (Ibidem, p. 486).

Pero, el Presidente de la República no surgía de la nada. Se estima que hacia 1833, la clase alta representaba un 10% de la población del país (150 000 gentes en una población total de 1 500 000 almas). Dentro de esta clase social se generaba el Presidente de la República, pues sólo tenían derecho a sufragio quienes eran propietarios de un bien raíz o de un capital invertido en una especie de giro o industria (sufragio censitario). Más aún, el Presidente era elegido por un sistema indirecto y la elección de sus electores debía ser calificada por el Congreso. El Congreso, a su vez, era de la hechura del Presidente, porque la ley electoral de diciembre de 1833 lo facultaba para intervenir en todas y cada una de las etapas del proceso electoral (de allí que el Presidente era denominado "El Gran Elector"). En consecuencia, cualquier "desviación" de los sufragantes, podía ser corregida por el Congreso mediante la anulación de las elecciones, hasta que se lograra el número de electores necesarios para elegir al candidato oficial.

De esta manera, fue establecido un sistema que aseguraba la continuidad de los gobiernos, bajo la égida de los Presidentes de la República. Y así funcionó en la práctica ese sistema. Pero, como representante de un grupo oligárquico, el Presidente de la República era, a su vez, controlado por dicho grupo, que se ubicaba en el Congreso Nacional, para ejercer la importante atribución de aprobar las llamadas leyes periódicas (la ley de presupuestos, la ley que autorizaba el cobro de las contribuciones y la ley que fijaba las fuerzas de mar y tierra que habían de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra). A través de este importante mecanismo constitucional, se ejerció un cierto control sobre el Presidente de la República, control cuya intensificación concluyó con subordinarlo al Congreso Nacional. Sin embargo, esto corresponde a una época posterior.

La prosperidad excepcional de la República conservadora, no modificó para nada la situación de la gran mayoría de los

chilenos. Un reformador social de esa época, ajeno a las disputas entre conservadores y liberales, expresaba en 1852: "...Hay 100 000 ricos que labran los campos, laborean las minas y acarrean el producto de sus haciendas con 1 400 000 pobres... En todas partes hay pobres y ricos. Pero no en todas partes hay pobres como en Chile. En los Estados Unidos, en Inglaterra, en España hay pobres, pero allí la pobreza es un accidente, no es un estado normal. En Chile ser pobre es una condición, una clase, que la aristocracia chilena llama: rotos, plebe en las ciudades, peones, inquilinos, sirvientes en los campos, esta clase cuando habla de sí misma se llama los pobres por oposición a la otra clase, las que se apellidan entre sí los caballeros, la gente decente, la gente visible y que los pobres llaman los ricos... El pobre no es ciudadano. Si recibe del subdelegado una calificación para votar, es para que se la entregue a algún rico, a algún patrón que votará por él... Actualmente los pobres no tienen partido, ni son pipiolos ni pelucones, son pobres, del parecer del patrón a quien sirven... De los ricos es y ha sido desde la independencia el gobierno. Los pobres han sido soldados, milicianos nacionales, han votado como su patrón se los ha mandado, han labrado la tierra, han hecho acequias, han laboreado minas, han acarreado, han cultivado el país -han permanecido ganando real y medio- los han azotado, encepado cuando se han desmandado, pero en la república no han contado para nada, han gozado de la gloriosa independencia tanto como los caballos que en Chacabuco y Maipú cargaron a las tropas del rey..." (1).

(1) Se trata de Santiago Arcos, precursor de las ideas sociales en Chile y fundador de la llamada "Sociedad de la Igualdad", violentamente reprimida por el gobierno conservador de la época. Los párrafos transcritos son parte de una carta enviada por Arcos a Francisco Bilbao -cofundador de la Sociedad de la Igualdad-, desde la cárcel de Santiago, donde Arcos se encontraba recluso (29 de octubre de 1852). El texto completo de la carta está reproducido en Chile: Sociedad y Política, op. cit. supra.

Esta forma de Estado oligárquico experimentó algunos cambios con el paso de la República conservadora a la República liberal (1861-1891). El modelo económico de los gobiernos conservadores era, ciertamente un modelo liberal (en sentido económico). Pero, no dejaba de tener ciertos resabios coloniales, tales como la conservación de los mayorazgos y, en general, una conducta poco propicia al desarrollo del capital financiero. La lógica misma del sistema condujo, por ejemplo, a que los mayorazgos fueran abolidos por los propios gobiernos conservadores, con lo que se fortalecieron los grupos financieros (que adquirieron los bienes raíces que dejaron de estar vinculados). Lo que ocurrió en verdad fue una evolución ideológica en el seno de la propia clase oligárquica, que la condujo de una manera cada vez más decidida hacia las ideas económicas de un liberalismo irrestricto (y también hacia las ideas políticas de ese mismo liberalismo). En definitiva, la propia dinámica de la clase oligárquica la llevó a ver en el Presidente de la República un obstáculo al desarrollo capitalista, antes que una garantía del mismo. En cierto modo, la clase dominante alcanzó una mayoría de edad, que la llevó a rechazar las formas autoritarias de carácter unipersonal y a buscar formas más democráticas (en sentido restringido) en tanto de carácter colectivos (pero, limitadas a una clase social).

Esta lucha, que se encuentra presente en toda la historia de este período, se expresa políticamente en la disputa que se entablará "por arrebatarse al Presidente de la República, jefe supremo del Estado y árbitro de los destinos de la nación, las atribuciones que lo constituían en su soberano con un título republicano, por lograr la independencia del Congreso como medio de llegar a un régimen de equilibrio de poderes, y por derribar, de todo el legado jurídico y espiritual de España, los obstáculos que se interponían para establecer un régimen democrático" (1).

(1) Cfr. Ricardo Donoso, op. cit. supra, p. 98

Una feliz fórmula de los historiadores chilenos resume el cambio de la época: la República conservadora expresa un sistema de gobierno sobre los partidos; la República liberal que la va a suceder a partir de 1861, expresa un sistema de gobierno con los partidos o un sistema de presidencialismo de partidos (mientras que en la época que sigue, 1891-1925, habrá un gobierno de los partidos). Se trata de un cambio político, que es impulsado por las organizaciones políticas que se van estructurando independientemente de la autoridad presidencial, con una clara definición ideológica que los distingue a unos de otros. La organización política en ascenso es el partido liberal, creado formalmente en 1849, de cuya ala izquierda comenzó a surgir 10 años más tarde el partido radical. El grupo conservador en descenso se escinde a su vez en dos partidos: el conservador propiamente tal (o ultramontano) y el nacional (o montt-varista). El partido liberal y el partido radical serán los protagonistas principales de las reformas políticas de este período, que se expresan en reformas constitucionales (las más importantes en 1871, 1874 y 1882), que son fundamentalmente de carácter electoral, y que van contra el absolutismo presidencial y a favor del desarrollo de los partidos políticos. Pero, los partidos políticos siguen representando, de una manera abrumadora, los intereses de la clase hegemónica. Los cambios políticos de la época no representan ciertamente cambios sociales, como no sean los que se expresan en las modificaciones que tienen lugar dentro de la misma clase hegemónica.

La República liberal concluyó con la quiebra total del autoritarismo presidencial y la inauguración de una nueva etapa que se denomina "la República parlamentaria" (1891-1925). Este último período del Estado oligárquico chileno -caracterizado por el predominio de los partidos políticos-, suele ser presentado por los historiadores chilenos como una etapa altamente democrática de la vida del país o como una etapa profundamente anárquica,

términos que por cierto no son excluyentes. Pero, la verdad es que este período de gobierno de los partidos desde el Congreso, no fue ni tan democrático ni tan anárquico. Este período no fue democrático, porque continuó excluyendo a las grandes mayorías nacionales de la política nacional (y éstas ya comenzaban a hacer sentir su voz); tampoco fue anárquico, porque el desorden que aparentemente representaba una sucesión ininterrumpida de gabinetes, era en realidad el "orden" dentro del cual la oligarquía iba componiendo sus ahora variados y múltiples conflictos de intereses, en los que se encontraba presente el capital extranjero (1). Es dentro de este período histórico donde se plantea, ahora con fuerza, la llanada "cuestión social" que el sistema político no pudo o no supo resolver en términos satisfactorios para el mismo sistema. Chile comenzó a dejar de ser una sociedad esencialmente agraria. La población urbana, que en 1895 ascendía al 38.6%, en 1920 llegó al 46.6%. Una parte importante de la población estaba constituida por la clase media que se había formado gracias al progreso económico y al desarrollo de la educación pública, y por un proletariado industrial concentrado fundamentalmente en los grandes yacimientos salitreros del norte del país y en otros centros mineros, pero también en la industria manufacturera que emergía de modo incipiente en el centro del país. Mientras la población campesina seguía siendo completamente dominada por los grandes latifundistas y sometida al régimen de explotación tradicional (2), las nuevas fuerzas sociales que re-

-
- (1) La principal riqueza nacional dio origen a un enclave extranjero. En 1897, el capital inglés y de otras nacionalidades controlaba la industria salitrera (85%) y, como es natural, influía de una manera determinante en la política nacional. Otro tanto ocurrió con el cobre, que con el correr de los años iba a reemplazar al salitre en su importancia para la economía del país.
 - (2) Este régimen de dominación y explotación fue ilustrado con magistral crudeza por Tancredo Pinochet Le-Brun, que en un reportaje publicado en 1916 describió las condiciones de vida de los campesinos en la hacienda del presidente de la época ("Inquilinos en la hacienda de Su Excelencia", reproducido en Chile: Sociedad y Política, op. cit. supra, pp. 156-180.

presentaban la clase media y el proletariado industrial tendían a expresarse autónomamente, a través de sus propias organizaciones, grosso modo el partido radical, que comenzó a hacer suyas las demandas de la clase media, y el partido comunista, creado con base en el proletariado industrial y en la ideología marxista. Los movimientos sociales de la época fueron reprimidos violentamente y el acceso de sus líderes al Congreso continuamente obstruido.

La "democrática" República parlamentaria subsistió electoralmente gracias al cohecho y al fraude. Ausente el "Gran Elector", la oligarquía gobernante enfrentó la cuestión de su permanencia en el poder mediante la corrupción de un electorado indiferente o la alteración de los resultados que le eran adversos. La escasa preocupación que le suscitó la "cuestión social", se expresó en algunas leyes que, a partir de 1906, comenzaron a integrar lo que se llamó después la "legislación social". Sin embargo, la cuestión social iba a terminar con la República parlamentaria y, en general, con el predominio incontrastable de la oligarquía en la política nacional.

7. El orden jurídico-económico del Estado oligárquico para la consolidación y desarrollo del capitalismo.

A semejanza de lo que ocurrió en la Francia post-revolucionaria, el Estado oligárquico en América Latina emprendió la tarea de darse un orden jurídico-económico que garantizara la consolidación y el desarrollo del capitalismo nacional (1).

-
- (1) El orden jurídico-económico colonial subsistió, sin embargo, hasta muy avanzado el siglo XIX en diversos países de la región, en lo que no era incompatible con las "leyes patrias" que fueron surgiendo. Los procesos económicos del período colonial tuvieron como marco jurídico, en la América hispánica, el llamado "Derecho Indiano", cuyas fuentes principales fueron las disposiciones emanadas de la Corona española con el nombre de "Reales Cédulas", "Pragmáticas", etc. y la posterior "Recopilación de las Leyes de Indias" (1680); pero, también el Derecho Castellano (en especial, Las Siete Partidas), así como la costumbre y la jurisprudencia.

Como la primera labor consistía en regular la existencia del propio Estado, tuvo un carácter prioritario la elaboración de las correspondientes Constituciones Políticas. En consecuencia y bajo la directa influencia de las Cartas Políticas emanadas de la Revolución Francesa y, de manera especial, de la Constitución Política de los Estados Unidos de Norte América (1776) -pero, también de la Constitución liberal de Cádiz de 1812-, el constitucionalismo latinoamericano se orientó a establecer en sus Cartas Fundamentales los principios propios del llamado "Estado de Derecho" liberal: supremacía de la Constitución y de la ley, libertad e igualdad, gobierno representativo, división de los poderes, derechos y garantías individuales, etc. Pero, la existencia del Estado oligárquico como tal, hubo de quedar garantizada a través del establecimiento del sistema del sufragio censitario, que representaba la negación de los principios igualitarios.

En el aspecto propiamente económico, se expresó con toda claridad en esas Constituciones Políticas la separación de la esfera económica respecto de la esfera política, con la configuración de un Estado supuestamente abstencionista en materia económica ("Estado-Policía" o "Estado-Gendarme") y, bajo el principio general de la libertad individual, se garantizó a todos los habitantes de la República la llamada "libertad de trabajo, industria o comercio", así como el carácter absoluto de la propiedad privada. En el ejercicio de estas libertades, quienes eran propietarios de los medios de producción pudieron desarrollar la industria y el comercio sin restricciones de ninguna especie y quienes no poseían otro bien que su fuerza de trabajo debieron vender el uso de la misma a los propietarios de los medios de producción (1). Respec-

(1) La Constitución Política uruguaya de 1830 puede servirnos para ilustrar lo que se está diciendo. De ella reproducimos a continuación algunos preceptos especialmente relevantes, como el artículo 134 que prescribe que "las acciones privadas de los hombres, que de ningún modo atacan al orden público ni perjudican

to de esto último, cabe decir que la formación de un verdadero mercado de la fuerza de trabajo, fue una preocupación especial de las Constituciones Políticas, las que junto con abolir la esclavitud pretendieron desterrar las formas existentes de servidumbre y, además, incorporar definitivamente a ese mercado a las comunidades autóctonas (1). Otra preocupación de las mismas Constituciones fue la de destruir el sistema tributario colonial, que representaba un poderoso obstáculo al proceso de la acumulación privada. Un problema especial del que debieron preocuparse dichas Constituciones Políticas fue el de la inmovilidad de la propiedad raíz, a través de los sistemas de las "manos muertas", "mayorazgos" y todo tipo de vinculaciones. En ese sentido, mu-

a un tercero, están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los Magistrados...ningún habitante del Estado será obligado a hacer lo que no manda la Ley, ni privado de lo que ella prohíbe" (precepto que sería reproducido por la hoy nuevamente vigente Constitución Política argentina de 1853, en su artículo 19). La misma Constitución Política uruguaya reconoce en su artículo 146 a "todo habitante del Estado" la posibilidad de "dedicarse al trabajo, cultivo, industria y comercio que le acomode, como no se oponga al bien público o al de los ciudadanos". Por su parte, el artículo 144 de la misma Constitución califica como sagrado e inviolable el derecho de propiedad y prescribe que "a nadie podrá privarse de ella sino conforme a la ley. En caso de necesitar la Nación la propiedad particular de algún individuo para destinarla a usos públicos, recibirá éste del Tesoro Nacional una justa compensación". Disposiciones similares pueden encontrarse en prácticamente todas las Constituciones Políticas vigentes durante el siglo XIX, como es el caso de la Constitución Política chilena de 1833 y de la ya mencionada Constitución Política argentina de 1853. (Cfr. El constitucionalismo a mediados del siglo XIX, Herbert Krüger et al., UNAM, México, 1957, vol. I y II, 1649 páginas).

- (1) Así, por ejemplo, en Centroamérica la Constitución Federal de 1824 (reformada en 1835) facultó al Poder Legislativo para procurar la civilización de las tribus indígenas aún no incorporadas a la sociedad, vale decir, a la sociedad capitalista en desarrollo en esa región.

chas Constituciones establecieron la desamortización de los bienes del clero -cuando en éste se centraba el problema de la inmovilidad de la propiedad raíz-, y en general el principio de la libre disposición de los bienes inmuebles (1).

La legislación secundaria contribuyó a la formación de un orden jurídico para la consolidación y desarrollo del capitalismo criollo, fundamentalmente a través de los Códigos civiles y de comercio. Siguiendo en especial el modelo francés (el Código de Napoleón de 1804), los países de América Latina codificaron sus leyes civiles en torno a los principios de la propiedad (privada de los medios de producción y especialmente de la tierra agrícola, como un derecho absoluto; de la libertad contractual como una regla casi irrestricta; y de la configuración del contrato de trabajo como un arrendamiento de servicios, cuyo contenido quedaría regido por el principio de la libertad contractual (2). Es de destacarse

-
- (1) Lo anterior se puede ilustrar con el texto del artículo 60. de la Constitución Política colombiana de 1863, que prescribe lo siguiente: "Los Estados (federados) convienen en consignar en sus Constituciones y en su legislación civil el principio de la incapacidad de las comunidades, corporaciones, asociaciones y entidades religiosas para adquirir bienes raíces, y en consagrar, por punto general, que la propiedad raíz no puede adquirirse con otro carácter que el de enajenable y divisible a voluntad exclusiva del propietario y de transmisible a los herederos conforme al derecho común". Un propósito similar había tenido el artículo 162 de la Constitución Política chilena de 1833, que declaró que las propiedades desvinculadas quedaban libres para poderse enajenar (lo que en definitiva se comenzó a hacer con base en la Ley de 14 de julio de 1852).
 - (2) El Código Civil chileno de 1855 puede servir para ilustrar lo anterior, dado la influencia que tuvo en la elaboración de los Códigos civiles de los países andinos y de Centro América (similar a la influencia que tuvo el proyecto brasileño 1860-1865 en los Códigos Civiles de Argentina, Paraguay y Uruguay). El artículo 582 de ese Código define al dominio (o propiedad) como "el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente; no siendo contra ley o contra derecho ajeno", agregando el artículo 583 que "sobre las cosas

que en estos Códigos civiles se establece una igualdad en derechos civiles entre nacionales y extranjeros, a diferencia de lo que ocurre con el modelo francés (1).

A continuación de los Códigos civiles, los países de la región comenzaron a codificar la legislación mercantil, siguiendo nuevamente y de manera principal el modelo francés (el Código de Comercio de 1808). Es importante señalar que los Códigos de comercio no regulan todo el comercio, pero regulan parcialmente la industria, por lo que tienen una doble importancia desde el punto de vista de la estructuración de un orden jurídico-económico. Desde muy temprano hubo una preocupación especial por la codificación mercantil en diversos países de América Latina, que requerían contar con una legislación concordante con las necesidades del libre-cambismo, esto es, similar a la de los países capitalistas avanzados (2). Así, Brasil adoptó un Código de Comercio en 1850, Argen-

incorporales hay también una especie de propiedad". En general todas las cosas son susceptibles de dominio (privado), salvo aquellas que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres, como la alta mar..." (artículo 585), incluyéndose entre ellas "las producciones del talento o del ingenio (que) son una propiedad de sus autores" (artículo 584). Por su parte, el artículo 545 del mismo Código establece que "todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes...", dejando abierta la posibilidad de que las partes creen su propio derecho contractual. Finalmente, el contrato de trabajo es regulado en los artículos 1987 y siguientes de ese Código como "arrendamiento de criados domésticos", prescribiéndose que puede celebrarse por tiempo determinado (pero nunca por más de cinco años) o por tiempo indeterminado (pero pudiendo cesar a voluntad de cualquiera de las partes).

- (1) Así, en el artículo 57 del Código Civil chileno se establece que "la ley no reconoce diferencia entre el chileno y el extranjero en cuanto a la adquisición y al goce de los derechos civiles regulados por este Código", regla que es diversa a la establecida en los artículos 80. y 11 del Código de Napoleón (que se remiten al principio de la reciprocidad).
- (2) En 1833, Andrés Bello postulaba que Chile adoptara un Código de comercio que se inspirara, como se había hecho recientemente en España, en el Código de comercio francés. Y agregaba: "los in-

tina lo hizo en 1862 y Chile en 1865. Estos modelos habrían de influenciarse recíprocamente y en el resto de los países de la región.

El orden jurídico-económico que acabamos de describir, se terminó por imponer no sin dificultades en la casi totalidad de los países de la región. Dicho orden no gozaba de todas las simpatías de los sectores más conservadores de la sociedad post colonial o, más exactamente, de toda su confianza como instrumento para la conservación de sus privilegios. Sin embargo, la práctica demostró que éstos y no otros eran los instrumentos jurídicos-políticos adecuados para que todo cambiara, sin que nada cambiara. La retórica liberal sobre el "progreso", carecía de toda sustentabilidad (al igual que la retórica desarrollista de nuestros días). La idea del cambio social fundada en el progreso material -que conduciría a consolidar la independencia nacional y a hacer desaparecer las desigualdades internas-, era irrealizable, si el eje de las transformaciones iba a ser la acumulación privada, a cuyo servicio se ponía el Estado y su sistema jurídico.

De allí que discrepemos de la afirmación de un autor en orden a que la legislación liberal habría tenido un sentido progresista, que su aplicación le habría negado. Dice ese autor:

convenientes que bajo otros aspectos pueda producir la adopción de leyes y usos extranjeros, no tienen cabida en el comercio, que es cosmopolita en su espíritu, y cuyas necesidades, intereses y operaciones son unos mismos en todas las zonas y bajo todas las formas de gobierno. Interesa en alto grado al comercio, que en todos los pueblos que tienen relaciones recíprocas, se asimilen, cuanto es posible, las reglas destinadas a dirimir las controversias entre los comerciantes. La uniformidad de la ley mercatoria sería, no sólo un nuevo estímulo para las especulaciones, sino un nuevo lazo de amistad y unión entre los habitantes de los más lejanos climas del globo, (cfr. Opúsculos jurídicos, en Obras Completas, volumen VII", Editorial Nascimento, Santiago de Chile, 1932, p. 142)

"el empleo de instrumentos político-jurídicos con la finalidad de transformar las estructuras económicas y sociales no pudo impedir, empero, que dichas instituciones fueran aplicadas con un espíritu conservador por las élites dirigentes. La filosofía económica liberal, que adquiría una dimensión progresista en el plano de la construcción interna y la proyección externa del país, fue utilizada para reforzar el poder político y económico de las clases dominantes" (1). Sin embargo, la verdad es que las "instituciones" fueron aplicadas con el espíritu que les era propio y que para nada incluía la creación de una sociedad igualitaria.

En definitiva, el nuevo orden jurídico-económico establecido fue el apropiado para que se consolidara la desigualdad existente y para que, además, los países de América Latina continuaran siendo países exportadores de materias primas e importadores de bienes manufacturados, reconfirmándose así su inserción en la economía mundial de acuerdo con los principios desde antes establecidos por la división internacional del trabajo. El pacto colonial se transformó en un "pacto neocolonial", que hacia 1840 ya se encontraba perfectamente definido (2). Se instauró así un modelo de desarrollo dependiente, dentro de un sistema de libertad para la transferencia de bienes y de capitales, que sería determinante para el crecimiento económico sin un verdadero desarrollo.

(1) Cfr. Eduardo White, El derecho económico en los países del tercer mundo. El caso de América Latina en Estudios de Derecho Económico, II, UNAM, México, 1977, p.75.

(2) Cfr. Tulio Halperin Dongui, Historia Contemporánea de América Latina, Editorial Alianza, 3a. edición, Madrid, 1972.

8. La crisis económica mundial de 1929 y los cambios de la sociedad latinoamericana.

La gran crisis económica mundial que se inicia formalmente en 1929 con la espectacular y simbólica quiebra de la Bolsa de Valores de Nueva York, suele ser caracterizada como un verdadero parteaguas en la historia de las sociedades capitalistas modernas, incluidas obviamente las ubicadas en el mundo de la periferia.

La verdad es que tal crisis sólo expresa el momento culminante (1929-1933) de una crisis más profunda del sistema mundial, que se arrastra desde el inicio de la primera guerra mundial (1914) y se prolonga casi sin altibajos hasta la finalización de la segunda guerra mundial (1945), crisis que se manifiesta en la pérdida del dinamismo que había caracterizado el desarrollo del capitalismo mundial en el siglo XIX, con la consiguiente modificación del sistema de relaciones económicas internacionales prevalecientes hasta 1914 (1).

Incluso, los cambios que tienen lugar en la sociedad latinoamericana como consecuencia de la crisis del modelo de crecimiento en el interior de esa sociedad -crisis que es el reflejo de la crisis económica mundial-, tampoco tienen necesariamente como punto de partida el período 1929-1933, pues en algunos países de la región tales cambios comienzan a operar desde antes de dicho período y en otros países sólo tendrán lugar mucho después. Sin embargo, si es necesario generalizar sobre el particular, lo cierto es que este momento culminante de la crisis mundial del sistema capitalis-

(1) Para lo que se denomina "la crisis del liberalismo" (1914-1950), en contraste con lo que fue "el auge del liberalismo" (1870-1914), cfr. Sunkel y Paz, op. cit. supra, páginas 344 y siguientes.

ta, es bastante significativo para analizar dichos cambios.

Las consecuencias de la crisis mundial en las economías latinoamericanas, son suficientemente conocidas. Basta recordar aquí que la contracción de la demanda de productos primarios por los países del centro -especialmente, por los Estados Unidos de América, que ya había sustituido al Reino Unido en su papel de primera potencia mundial-, y la consiguiente caída de los precios de dichos productos, provocó una crisis generalizada en el modelo de crecimiento "hacia afuera" que prevalecía en los países de la región latinoamericana, crisis que se vió agravada con el progresivo aumento de los servicios correspondientes a la cuantiosa deuda externa acumulada por muchos países.

Obviamente, estas consecuencias fueron de mayor magnitud en ciertos países que en otros (de acuerdo con la relación de dependencia de cada uno de ellos), pero no dejó de expresarse siempre en una importante reducción del empleo y del ingreso que es necesario destacar por sus efectos sociales. De otro lado, la violenta caída de la capacidad para importar produjo otros efectos de profunda significación, entre otros el de impulsar el proceso de industrialización en los países donde existía un incipiente desarrollo a ese respecto o crearlo donde tal desarrollo no existía (lo que será analizado más adelante con alguna detención, dada la relación que existe entre la industrialización y la planeación en América Latina).

El hecho es que la crisis del modelo de crecimiento hacia afuera trajo consigo -más temprano o más tarde-, una crisis del Estado oligárquico que había sustentado dicho modelo, con mayor exactitud una crisis que con lenguaje gramsciano habría que calificar de "orgánica", en tanto referida al Estado en su conjunto. La hasta entonces incontrarrestable

hegemonía de la oligarquía latinoamericana sobre el conjunto de la sociedad, se debilitó hasta el punto de que el bloque histórico en el poder hubo de recurrir a formas extremas de coerción, pero también a la iniciación de aquel proceso de transformismo que mostró la capacidad que tenían (y tienen) las clases dominantes para, dicho con las palabras antes recordadas de Juan Carlos Portantiero, "decapitar a las direcciones de las clases subalternas y para integrarlas a un proceso de revolución-restauración". De este proceso de transformismo surgió el Estado "nacional-popular" que analizaremos a continuación, como sustento de un nuevo modelo de crecimiento, que ahora sería "hacia adentro".

9. El Estado nacional-popular.

Desde un punto de vista sociológico, la crisis del Estado oligárquico puede ser enfocada como una consecuencia de la rígida estratificación que dicho Estado suponía y que dificultaba el ascenso de los estratos medios.

Como expresa un autor respecto de dichos estratos, "su recién adquirida identificación como clase y sus esfuerzos por participar del poder político y de las posiciones de prestigio hizo que se opusiera al orden político y, a veces, incluso al orden social, que daba a las élites tradicionales un virtual monopolio del poder y del prestigio. Apoyados por los sectores de los estratos más bajos recientemente movilizados, y que habitualmente carecían de experiencia política y de liderazgo propio, los intelectuales, los profesionales, los empresarios industriales y otros grupos similares organizaron los típicos movimientos liberal-populares o nacional-populares que aparecieron en la mayoría de los países latinoamericanos desde fines del siglo pasado y durante las úl-

timas décadas" (1).

Es importante destacar, como lo hace el mismo autor, que no obstante la diversidad de estos movimientos políticos, todos ellos tenían en común el hecho de ser "partidos integrados por muchas clases, su ideología apoyaba cambios sociales básicos y todos fueron pronunciadamente nacionalistas, antimperialistas y antioligárquicos" (2).

Este enfoque sociológico sólo puede ser entendido a través del prisma de los cambios en la base material de la sociedad, que son los que hicieron posible primero la existencia de los estratos medios y luego la movilización de los estratos más bajos, bajo consignas nacionalistas, antimperialistas y antioligárquicas (consignas fácilmente comprensible en tanto expresan un rechazo a la dependencia y una identificación de los culpables de la crisis económica), poniendo en jaque la hegemonía de las élites tradicionales y del propio imperialismo, precisamente con la fuerza que el disenso adquirió con la movilización de las clases subalternas.

Este movimiento fue denominado "populismo". Sobre el particular, Octavio Ianni señala que "los fenómenos populistas pueden clasificarse en diversas categorías, destacándose entre ellas las siguientes: movimiento de masas, partido político policlasista, sindicalismo, liderazgo carismático, lenguaje demagógico, nacionalismo económico, desarrollismo, reformismo, gobierno populista, democracia populista, dictadura populista y Estado populista", con la acotación de que el fenómeno

(1) Cfr. Gino Germani, Sociología de la modernización, Cap. III, Buenos Aires, Paidós, 1969, pp. 85-103, reproducido en La desigualdad social, II, cit. supra, especialmente pp. 178 a 180. Allí se citan como ejemplos de estos movimientos políticos: el APRA (Perú), el Partido de Liberación Nacional (Costa Rica), la Acción Democrática (Venezuela), el MNR (Bolivia), los partidos radicales de Chile y Argentina (en su primera etapa) y el PRI (México), junto con el peronismo argentino y el varguismo brasileño.

(2) Ibidem, pp. 179 y 180.

no del populismo presenta "distintas combinaciones y grados de desarrollo, conforme a las combinaciones de fuerzas políticas en cada país y época". Pero, como quiera que sea, "al mismo tiempo, de modo más o menos esencial, conforme a cada país y época, esos fenómenos populistas están siempre relacionados con el desarrollo de las relaciones de producción", hasta el punto de que -según el mismo autor-, "el populismo sería ininteligible si no fuese analizado teniendo en cuenta, siempre, el hecho de que se inserta en un tiempo de transformaciones acentuadas de los subsistemas capitalistas en América Latina" (1).

Nos parece importante subrayar esto último, reiterando que el ascenso del fenómeno populista en América Latina -que condujo a la formación de un Estado populista o Estado nacional-populista-, tuvo lugar en medio de una crisis del viejo Estado oligarca latinoamericano, en tanto éste no fue capaz de resolver las contradicciones que el propio desarrollo capitalista había ido creando.

En cambio, el populismo tenía la solución de que la oligarquía carecía para recomponer el tejido social que se estaba desgarrando. Esa solución consistía en un proyecto que, si bien se definió con palabras necesariamente distintas en cada país (pues debían estar referidas a las demandas políticas que aparecían como preeminentes en ese momento histórico en cada formación social), presentaba la característica común de postular un desarrollo de tipo capitalista, nacional y autónomo.

Este proyecto tenía un alto poder de convocatoria, a falta de un proyecto alternativo de tipo no capitalista suficientemente maduro que pudiera ser sustentado por y para las clases subalternas. En efecto, ese proyecto tenía un gran poder

(1) Cfr. de ese autor La formación del Estado populista en América Latina, Era, México, 1975, especialmente las páginas 163 y 164.

de convocatoria para los sectores de la burguesía marginada por el modelo excesivamente concentrador y excluyente de la oligarquía; pero, también lo tenía para una parte importante del proletariado urbano, que divisaba en ese proyecto la única alternativa posible para acceder de alguna manera a los frutos del progreso y, a más largo plazo, la definición de las bases para el desarrollo de un proyecto no capitalista, es decir, para las propias clases sublaternas. Estas expectativas no eran ciertamente compartidas por la oligarquía y el imperialismo, cuyos sectores más lúcidos, sin embargo, entendieron que el carácter capitalista del proyecto concedía un margen para la continuidad de la oligarquía en tanto clase capitalista y para la continuidad de las relaciones de dependencia, margen dentro del cual podrían operar para la transformación del propio proyecto en algo inocuo para el sistema capitalista (pero, también necesario bajo la perspectiva más amplia de la reactivación de la economía nacional y mundial). En consecuencia, el proyecto de desarrollo capitalista, nacional y autónomo, gozó de un alto nivel de consenso, que lo hizo posible. De esta manera, se fue conformando aquel tipo de Estado diverso al Estado oligárquico, que estamos denominando "Estado nacional-popular". Es de señalarse, empero, que la conformación de dicho Estado no fue un fenómeno generalizado ni uniforme, pues en muchos países subsistió el Estado oligárquico bajo formas coercitivas extremas o evolucionó hacia esas formas. También fue frecuente que el Estado, nacional-popular fuera sustituido por nuevas formas estatales extremadamente coercitivas, como se señala en el párrafo relativo a la degeneración autoritaria del Estado capitalista en América Latina.

10. Los cambios del Estado latinoamericano y la planeación.

En el contexto que se ha descrito en los párrafos precedentes, comenzó a emerger en América Latina la idea de la planeación estatal del desarrollo, que en estricto rigor no constituía sino un corolario de una idea más amplia que se encontraba en la

base de los cambios que estaban teniendo lugar, cual era la del dirigismo estatal de la economía y de la vida social en su conjunto.

Creemos que para los efectos de desarrollar esta conexión entre dirigismo y planeación, parece útil recordar la distinción que se hace entre "intervencionismo" y "dirigismo", palabras que designan dos matices diversos que puede asumir la acción del Estado respecto de la economía.

Como hemos dicho en otras oportunidades, la intervención del Estado en la economía ha sido una constante en todos los medios de producción, con la excepción del capitalismo en su etapa concurrencial, etapa que representaría una especie de paréntesis histórico al respecto. Incluso esto último debe ser relativizado, en cuanto la acción del Estado en orden a abrir y "aplanar la ruta" por donde transitaría el capitalismo liberal (para usar una afortunada expresión de Francesco Galgano) y la propia mantención de esa "ruta", representó también una intervención en la economía. Sin embargo, la verdad es que los propósitos y las formas de la intervención del Estado en la economía fueron en el pasado diversos. Circunscribiéndonos al modo de producción capitalista, digamos que el intervencionismo estatal asumió formas específicas, que, con palabras de Marcos Kaplan, pueden describirse expresando que, a partir de un "mero intervencionismo", se arribó al "dirigismo", esto es, a "una ingerencia sistemática, destinada a orientar la economía y la sociedad en un sentido, y constituida por un conjunto de intervenciones gubernamentales que no son meras reacciones inmediatas ante dificultades particulares, sino que se inspiran en ideas y procedimientos generales" (1). Ello sin perjuicio de la idea de que todo intervencionismo estatal (nuevo a antiguo), supone la existencia de un proyecto que a través del mismo intervencionismo se pretende implantar o reforzar.

(1) En opinión de Marcos Kaplan, los fines económicos del "intervencionismo" fueron restringidos en número y ambición, y no tendieron a actuar de modo generalizado sobre el conjunto de la economía ni a ejercerse sobre sectores extensos y ni esenciales. La finalidad política se vinculó al deseo de consolidar y expandir el poder y la independencia del Estado, fren-

Así entendidas las cosas, la planeación constituye una de las manifestaciones posibles del paso del "mero intervencionismo" al "dirigismo", en tanto la intervención estatal no sistemática y no generalizada puede prescindir de la planeación, mientras que la intervención estatal sistemática y generalizada exige, por lo menos desde un punto de vista teórico, un momento de racionalización de la misma intervención, que por lo general habrá de expresarse en un proceso de planeación. En efecto, es difícil que en un contexto de dirigismo estatal, pueda estar ausente la planeación de la intervención estatal en la economía o, como suele decirse ahora, la planeación del desarrollo económico y social. Lo anterior no significa que todo dirigismo estatal incluya necesariamente un proceso formal de planeación, sino más bien -como lo demuestra la historia de la planeación-, que ella se hace posible e incluso necesaria sólo en el marco de un sistema de dirigismo estatal de la economía o, como también se suele decir ahora, cuando el Estado asume la rectoría estatal de la economía.

La historia de la planeación en América Latina, por lo menos, es bastante elocuente a este respecto. En el capítulo V de esta obra se describe la práctica de la planeación en la región, cuyos orígenes se encuentran precisamente en los años treinta y cuarenta, es decir, en la época en que en muchos países latinoamericanos el Estado comenzaba o pretendía comenzar a asumir la dirección de la economía, de una manera sistemática y generalizada. La misma historia de la planeación en América Latina muestra con mucha claridad que los avances y

te a países extranjeros y a grupos sociales internos, mediante la organización autoritaria que se imponía de modo casi aplastante sobre los actores y estructuras de la respectiva sociedad nacional. Diversa es la caracterización que debe hacerse del dirigismo, cuyos distintos modos, grados, instrumentos y medidas de intervención que puede abarcar son desarrollados por el mismo autor. (Cfr. Planificación, Estado y Derecho, inédito, ponencia presentada al Congreso Internacional de Derecho Económico, UNAM, México, Junio de 1981, págs. 10 a 12).

retrocesos sobre el particular, se encuentran estrechamente vinculados a los avances y retrocesos del dirigismo estatal (y éste a las crisis económicas y al desarrollo de los movimientos sociales).

Con lo dicho no se pretende emitir un juicio de valor sobre lo que el dirigismo estatal (incluida la planeación del desarrollo), ha representado en América Latina como un factor de los cambios sociales. Nuestro propósito consiste más bien en establecer la existencia teórica e histórica de una relación entre dirigismo y planeación estatal, que nos permitirá comenzar a visualizar la dependencia de ésta respecto de aquél (como la que existe a su vez entre el dirigismo y ciertas determinantes económicas y sociales), todo lo cual explicará no pocas de sus vicisitudes (pero también de su persistencia), así como los diversos estilos que ha asumido en distintas épocas y en diversos países.

En todo caso, queda en claro que la planeación se encuentra vinculada, en sus orígenes, a un proceso de cambios del Estado latinoamericano, que son la consecuencia de una crisis estatal. Esta última es a su vez la expresión de una crisis económica, que determina los cambios que en esa época tienen lugar en el interior del Estado latinoamericano. Los desarrollos que tendrá posteriormente la historia de la planeación -y de nuevo nos remitimos para ese efecto al capítulo V de esta obra-, enseñarán que ella aparecerá siempre asociada a una crisis estatal o, más exactamente, a la necesidad de legitimar la presencia del Estado en la conducción de la economía, así como el conjunto de las políticas estatales que se definen precisamente a través de la planeación.

11. Las transformaciones del orden jurídico-económico del Estado latinoamericano.

Las transformaciones del Estado latinoamericano implicaron cambios importantes en su legislación. El análisis de los cambios que tuvieron lugar en el interior del orden jurídico-económico del Estado latinoamericano, es de fundamental importancia pues dentro de ellos se inserta la cuestión jurídica de la planeación, cuya existencia sólo es posible en el contexto de dichos cambios.

Los cambios se iniciaron con la reforma o sustitución de las Constituciones Políticas decimonónicas y con la consagración en los nuevos textos constitucionales del llamado "Estado Social de Derecho", que además de fundamentarse en el sistema del sufragio universal, asumió explícita o implícitamente la conducción del proceso de desarrollo. En las Cartas Fundamentales se establecieron las nuevas atribuciones del Estado en materia económica y, junto con limitarse los derechos y garantías individuales en función del interés general, se crearon un conjunto de derechos sociales.

A nivel de legislación secundaria y al igual de lo que sucedió en los países capitalistas desarrollados, los cambios del orden jurídico-económico del Estado latinoamericano se expresaron de una doble manera: por una parte, se introdujeron modificaciones sustanciales en la legislación tradicional (vale decir, en los Códigos civiles y mercantiles) y, por otra parte, emergió una nueva legislación que decía relación con diversos aspectos de la economía (pero, en especial con la intervención sistemática del Estado en los procesos económicos y sociales).

Los cambios más relevantes dicen relación con el derecho de propiedad, que ya no es concebido como un derecho absolu-

to sino que como una función social (lo que permite imponerle las limitaciones que sean necesarias en razón del interés social). En consonancia con la idea de que el Estado es ahora responsable del crecimiento económico y del desarrollo social, el ámbito de la propiedad estatal es ampliado considerablemente, en muchos casos los recursos naturales, que pasan a ser de propiedad de la Nación en su conjunto. En materia de propiedad agraria, tienen lugar profundas transformaciones jurídicas en aquellos países en que la cuestión agraria tiene una particular relevancia social, que se manifiestan en las llamadas "leyes de reforma agraria".

El derecho contractual es también objeto de cambios importantes, que se expresan en una mayor reglamentación de los contratos en función de la protección de quienes son considerados "desiguales". Una expresión fundamental de esta nueva reglamentación está constituida por la legislación laboral, cuyo sistema de protección de los trabajadores representa la antítesis del principio de la igualdad de las partes, en el que se fundamenta el sistema civil de la libertad contractual. Otra expresión también importante de estos mismos cambios está constituida por la legislación de protección del consumidor, que al regular un importante sector de la actividad económica de una manera diversa a la del Código civil, limita el ámbito de aplicación del mismo y, por consiguiente, la vigencia de sus principios, a un campo más reducido que el original.

En el ámbito del derecho mercantil, tienen lugar también transformaciones profundas, que expresan no sólo la necesaria modernización del mismo, sino también una mayor intervención del Estado en el desarrollo de todo tipo de relaciones mercantiles. Es particularmente importante la tendencia hacia la "universalización" que experimenta el derecho mercantil, en correspondencia con el fenómeno de la economía-mundo.

Pero, sin lugar a dudas, las transformaciones más importantes (desde la perspectiva que ahora nos interesa), son las que experimenta el derecho administrativo, no siempre como necesaria consecuencia de los cambios constitucionales. En ese sentido, debe destacarse el desarrollo que tiene la legislación relativa a la intervención del Estado en la economía, legislación que expresa fundamentalmente las nuevas atribuciones de los poderes públicos -por lo general, del Poder Ejecutivo-, para regular los procesos de producción y de distribución. Así surgen las leyes que facultan al Estado para determinar qué se produce, cuánto se produce, cómo se produce y dónde se produce. Así también surgen las leyes que se refieren directamente al mercado, como las relativas a la fijación de precios o a la presencia de los monopolios en el mercado (o la ya mencionada legislación sobre protección del consumidor). Es de destacarse, además, el desarrollo que tiene la legislación relativa al sector externo de la economía, cuyo objeto deja de ser exclusivamente los procesos de importación y exportación de mercancías, pues comienza a ampliarse a campos tales como la inversión extranjera y la transferencia de tecnología. No menos importante son los cambios que tienen lugar en el campo de los asentamientos humanos y, en general, del mejoramiento de la calidad de la vida urbana y rural, lo que se vincula con la también emergente legislación ambiental, todo lo cual se traduce en el otorgamiento al Estado de nuevas atribuciones para intervenir de una manera sistemática en los procesos económicos y sociales. En el campo de las finanzas, tienen lugar desarrollos legislativos especialmente importantes en los casos en que el Estado nacionaliza la banca privada; pero, también en los casos de control por el Estado de la misma y, en general, de los intermediarios financieros. Por su parte, el derecho específico de las finanzas públicas -el derecho fiscal-, tiene sus propios desarrollos tanto en el campo de los ingresos

estatales cuanto en el de los egresos. Finalmente, la empresa pública va generando su propia legislación.

Del conjunto de las transformaciones que experimenta el orden jurídico-económico del Estado latinoamericano, resulta que éste se encuentra ahora habilitado jurídicamente para diseñar y llevar adelante una política económica general y, dentro del marco de ésta, todo tipo de políticas particulares: industrial, comercial, de comercio exterior, monetaria y crediticia, fiscal, de empleo, de inversiones extranjeras y transferencia de tecnología, etc. Sin embargo, este conjunto de atribuciones suele tener un carácter eminentemente discrecional, lo que le permite al Estado latinoamericano poner en práctica, en épocas diversas, políticas contradictorias (pero, dentro de un mismo marco legal). En ese contexto jurídico se ubica la relativamente reciente legislación sobre la planeación del desarrollo, que no tendría sentido si con anterioridad no hubiera tenido lugar el proceso de cambios jurídicos que se ha descrito.

12. El proceso de industrialización y los efectos de la sustitución de importaciones.

Un elemento importante del desarrollo del capitalismo en América Latina durante el presente siglo, está constituido por el proceso de industrialización. Su relación directa con las teorías del subdesarrollo de la región y su influencia sobre la planeación, nos obliga a detenernos especialmente en este proceso.

Está claro que el proceso de industrialización -que viene a romper el esquema inicial de la división internacional del trabajo-, tiene su primera vertiente en la alta especialización que alcanzaron algunos países en la exportación de productos primarios ya en el siglo XIX (1). En síntesis, el aumento de la productividad que hubo en algunos países como consecuencia de la expansión de la demanda mundial de materias primas, generó un

(1) Celso Furtado habla de una "primera fase" del proceso de industrialización, que denomina "industrialización inducida por la expansión de las exportaciones". Cfr. op. cit. supra, pp. 98 y ss.

excedente que permitió diversificar la estructura económica y orientarla hacia la industria, especialmente hacia la manufactura de aquellos bienes de consumo requeridos por una población que ahora demandaba dichos bienes. La existencia de un mercado interno, hizo posible entonces tal diversificación de las economías primaria-exportadoras, lo que fue evidente en países como Argentina, Brasil y México, donde se dió una industrialización que algunas veces ha sido calificada de "prematura". Sin embargo, la relación entre la existencia de un mercado interno y el desarrollo del proceso de industrialización es más evidente aún en Uruguay, donde al decir de Agustín Cueva había, antes de 1929, "un mercado interior mucho más vasto que el de Bolivia, Perú y Ecuador sumados" y se desarrolló "una planta industrial mayor que la de estos tres países" (1).

La crisis de 1929 implicó obviamente una crisis del proceso de industrialización, pues su dinámica estaba determinada por el sector primario-exportador. En consecuencia, la continuidad del proceso de industrialización estuvo también condicionada en principio por la reactivación del sector primario-exportador y, de una manera más general, por las determinaciones del sistema capitalista mundial. Sin embargo, tal continuidad algunas veces fue alentado por el propio Estado -como es el caso notorio de Chile, con la creación en 1939 de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) por el gobierno del Frente Popular-, lo que dió un matiz diverso al proceso. Ello permitió que más tarde la CEPAL calificara a la industrialización que siguió a la crisis de 1929 como un proceso "deliberado" (en oposición a un presunto carácter "espontáneo" de la industrialización anterior a 1929), lo que representa una generalización que sólo podría justificarse más adelante y a partir de las características que la industrialización adquirió después de la segunda guerra mun-

(1) Cfr. su op. cit supra, p. 169.

dial (las tres cuartas partes de los países de América Latina -señala Agustín Cueva- iniciaron este proceso sólo después de 1954), pero sólo en la medida en que en diversos países de la región el Estado promovió el proceso industrial, con base en el desarrollo del mercado interno respectivo.

De la industrialización que siguió a la crisis de 1929 suele decirse que asumió la forma de "sustitución de importaciones", en tanto estuvo orientado hacia ese propósito. Aunque aquí no se examinará la cuestión de la necesidad de que el proceso asumiera esa forma, es importante señalar que la versión más generalizada al respecto -en orden a que la crisis de 1929 habría creado la necesidad de una industrialización por sustitución de importaciones-, ha sido controvertida con argumentos contundentes (1). En nuestra opinión, esta necesidad pudo haber surgido teóricamente dada las limitaciones de importación que creó la crisis de 1929, pero no advertimos cómo el deprimido mercado interno de esa época pudo haber alentado en la realidad de los hechos un proceso de industrialización, que por otra parte tenía límites propios. Como quiera que sea, parece cierto que ese proceso quiso ser orientado hacia la sustitución de importaciones, por lo menos en ciertos países respecto de los cuales existen estudios específicos sobre la materia. Lo que nos interesa destacar es que la industrialización que tuvo lugar fue acompañada de tal propósito, independientemente de que formara parte o no de un proyecto de desarrollo nacionalista y autónomo o de un proyecto transnacional (o de ambos a la vez, lo que creemos debe haber sido lo más habitual, por paradójico que parezca).

(1) Agustín Cueva niega que la industrialización por sustitución de importaciones tuvo lugar gracias a la crisis de 1929 (lo que califica como una "interpretación mecanicista de nuestro desarrollo histórico"), por las razones que se pueden cfr. en su op. cit. supra, pp. 174 ss.

Entrando a algunos detalles sobre el proceso de industrialización, nos parece importante comenzar por precisar el desarrollo que éste había alcanzado hacia 1929, siguiendo a Celso Furtado (1) quién ha destacado la participación que en esa época tenía el sector industrial en el PIB de cinco países latinoamericanos seleccionados para ese efecto:

Argentina.....	22.8	por ciento
México.....	14.2	por ciento
Brasil.....	11.7	por ciento
Chile.....	7.9	por ciento
Colombia.....	6.2	por ciento

Cada uno de estos procesos de industrialización presentaba sus propias singularidades, pero todos ellos respondían a un mismo origen, como era el de la disponibilidad de un excedente creado en el sector exportador que permitiría producir bienes de consumo para atender a una nueva demanda de los mismos. Quizás Argentina constituya -como señala Celso Furtado (2)-, "el ejemplo cabal del país en que una economía de exportación de productos primarios engendró rápidamente un importante mercado interno de manufacturas, basado en el cual surgió, casi sin transición, un proceso de industrialización". Pero, con algunas diferencias que ahora no interesan, países como México y Brasil también crearon un significativo mercado interno de manufacturas gracias al dinamismo de sus sectores exportadores. Es posible -como también señala Celso Furtado (3)-, que este proceso de industrialización presentara hacia 1929 claros síntomas de agotamiento. Como quiera que sea, la crisis de 1929 vino a cambiar la situación, pues la caída de las exportaciones latinoamericanas -que en el lapso de pocos años alcanzó, en su conjunto, a un 50%-, puso en crisis la industrialización existente. En esta segunda fase del

(1) Cfr. op.cit. supra, p. 107.

(2) Ibidem, p. 100.

(3) Ibidem, p. 107.

proceso de industrialización, hay que destacar la extraordinaria complejidad del fenómeno, que no es inicialmente igual en todas partes (en tanto ha de ir acompañado de una importante transformación del Estado). En los países del cono sur, por ejemplo, el despegue de este proceso es lento. Así -puntualiza Agustín Cueva (1)-, entre 1929 y 1939 el producto industrial en Argentina "creció, en total, menos que durante el quinquenio 1925-1929", mientras que en Uruguay el mismo producto se incrementó, entre 1930 (año en que ya se encuentra deprimido dicho producto) y 1943 de una manera mínima: "18% en 13 años, porcentaje que no deja de contrastar con el incremento del período inmediatamente posterior, 1944-1955, que es de 118%". Por su parte, en Chile la industria creció en el mismo período de 1929-1937 "a un ritmo inferior al 2%... lo cual significa que el producto industrial por habitante sufrió un estancamiento absoluto". Es evidente en estos tres casos que las fuerzas reaccionarias que controlan el Estado son un obstáculo a la industrialización y que será una transformación del Estado la que hará posible en esos países dicha industrialización. Así lo destaca también Agustín Cueva (2), quien se encarga de establecer el debido contraste que frente a la situación de los países del cono sur representa el caso de México, que "se recupera con relativa rapidez de la crisis, de suerte que su producción industrial es ya en 1936 ligeramente superior a la de 1929" (aunque puntualizando que en ese fenómeno no hay propiamente una sustitución de importaciones), y el caso de Brasil, "que parece ser el más ajus-

(1) Cfr. para todo lo que sigue op. cit. supra, pp. 174 y siguientes.

(2) Idem.

tado a la tesis de que la crisis del 29, al disminuir la capacidad de importar, impulsó la industrialización" (también con la puntualización de que las bases para esa industrialización se habían establecido en la década de los años veinte).

Como quiera que sea, el hecho es que el proceso de industrialización en América Latina se va consolidando, especialmente después de la segunda guerra mundial, con una clara tendencia hacia la sustitución de importaciones. Una visión de la intensidad de ese proceso es proporcionada por Celso Furtado (1), que detalla los incrementos porcentuales de la producción industrial en los cinco países seleccionados para su análisis, durante el período 1929-1957.

	1929-1937	1937-47	1947-57	1929-1957
Argentina.....	23	73	50	220
México.....	46	86	98	407
Brasil.....	42	82	123	475
Chile.....	16	9	58	100
Colombia.....	90	110	130	830

La magnitud del proceso sustitutivo que se vincula con la industrialización en América Latina durante el mismo período, no es de fácil determinación. Celso Furtado (2) intenta un cálculo sobre la disminución de las importaciones que reproducimos a continuación, al que se le ha reprochado que se basa en la suposición de que dicha disminución ha sido consecuencia necesaria de la industrialización, lo que necesariamente no es así. Sin embargo, creemos que el criterio utilizado permite por lo menos una aproximación a la magnitud del proceso sustitutivo.

	1927-37	1937-47	1947-57	1929-1957
Argentina.....	4,8	1,3	5,8	11,9
México.....	5,7	- 2,1	2,4	6,0
Brasil.....	4,4	- 1,8	2,6	5,2

(1) Cfr. op. cit. supra, p. 112

(2) Ibidem, p. 111.

	<u>1927-37</u>	<u>1937-47</u>	<u>1947-57</u>	<u>1929-1957</u>
Chile.....	17,4	1,2	2,5	21,1
Colombia.....	5,1	- 0,9	4,9	9,1

El proceso sustitutivo presenta muchos otros aspectos que no serán analizados aquí, pues lo que interesa fundamentalmente es destacar su existencia como un fenómeno de particular relevancia dentro del desarrollo de la economía latinoamericana.

Por eso, a continuación se reseñan los que podrían denominarse los efectos y las limitaciones del mismo proceso. Esta relevancia no está configurada precisamente por los resultados que se esperaban de este proceso de industrialización deliberada, que lejos de contribuir a consolidar un estilo de desarrollo capitalista, nacional y autónomo, más bien consolidó las relaciones de dependencia existentes, aunque tampoco dejó de impulsar un crecimiento de las economías latinoamericanas y de generar otros efectos significativos. Tal como señalan Sunkel y Paz (1), la industrialización por sustitución de importaciones representó para muchos países de la región "transformaciones de importancia decisiva, si bien no se alcanzaron los objetivos que, según se esperaba, el proceso impulsaría espontáneamente", es decir, dicha industrialización no tuvo la virtud de transformar el sistema económico latinoamericano como, en su época, lo hizo el proceso de industrialización respecto de los países actualmente desarrollados. Estas transformaciones tienen que ver -según los mismos autores-, con alguna diversificación regional de la estructura productiva, con el crecimiento de la economía en su conjunto, con un moderado aumento del producto del habitante, con una cierta ampliación del mercado interno (limitada sin embar-

(1) Cfr. op. cit. supra, p. 361

go por la persistencia de la desigualdad del ingreso), con el aumento del empleo (aunque no en forma proporcional a la expansión industrial), pero sobre todo con la diversificación de la estructura productiva (por los insumos que demandaba el proceso de industrialización) y con los cambios de las políticas estatales, que hubieron de orientarse hacia el favorecimiento del desarrollo industrial, propiciando la canalización de los recursos que eran necesarios para dicho desarrollo (infraestructura, materias primas, recursos humanos calificados, energía, recursos financieros, etc.).

Sin embargo -y así lo señalan dichos autores-, la naturaleza del modelo primario-exportador dentro del cual se desenvolvía el proceso de sustitución de importaciones, encerraba "en su lógica interna la imposibilidad de continuar más allá de ciertos límites" (1). Sobre estos límites es oportuno detenerse, en tanto ellos explican las razones de la consolidación que hubo de los lazos de dependencia y, por consiguiente, la inviabilidad del tipo de desarrollo autónomo propuesto por la senda de la industrialización deliberada. Tales límites consisten esencialmente en el rápido agotamiento de la disponibilidad de divisas para mantener un tipo de industrialización que se basa en bienes de capital y algunas veces en materias primas que deben ser importadas y que genera bienes que son habitualmente destinados al mercado interno, es decir, que no son exportados. En definitiva, lo que Celso Furtado denomina "la barrera de la capacidad para importar", no pudo ser superada. En palabras de Agustín Cueva, "la economía latinoamericana no logró desarrollar un mecanismo autónomo de acumulación, puesto que ésta siguió dependiendo en última ins-

(1) Ibidem, págs. 361 a 366

tancia de la dinámica del sector primario exportador y de sus avatares en el mercado internacional" (1). En efecto, el proceso de industrialización deliberada sólo pudo sostenerse con base en las divisas generadas por el sector primario exportador y, cuando quiso pasar ese límite, hubo de recurrir a la inversión extranjera directa o al endeudamiento externo, creando fuertes desequilibrios, que con el correr de los años se acentuaron peligrosamente. Lo anterior implicó una transformación del proceso de industrialización (en tanto la industria "nacional" se fue convirtiendo en industria "transnacional") y del mismo proceso de sustitución de importaciones (en tanto las mercancías producidas fueron diversas). Todo ello tuvo lugar dentro de un escenario internacional que hizo posible lo anterior por la manera general como funcionó el capitalismo mundial de la post-guerra y, en especial, el movimiento internacional de los capitales, cuestiones que son analizadas en el párrafo que sigue.

(1) Cfr. op. cit. supra, p. 193.

13. El desarrollo económico más reciente de América Latina y su escenario internacional.

El proceso de industrialización deliberada es uno de los elementos importantes del desarrollo económico de América Latina, pero no da cuenta de la totalidad de dicho proceso, que a partir de la conclusión de la segunda guerra mundial adquirió un dinamismo que luego habría de concluir con la quizás más importante de las crisis que la región haya debido afrontar. Tanto ese dinamismo cuanto la crisis no pueden explicarse sino en el contexto del proceso de acumulación capitalista a nivel mundial de la post-guerra.

Con motivo del estudio del movimiento internacional de capitales en ese lapso, Pedro Paz ha formulado una interesante distinción respecto de las diversas etapas por las que habría pasado el funcionamiento general del capitalismo mundial de la post-guerra (que coincide con las etapas de dicho movimiento), a la que recurrimos para explicar el escenario internacional dentro del cual ha tenido lugar el desarrollo latinoamericano reciente (1). En efecto, señala ese autor que en el funcionamiento del capitalismo mundial de la post-guerra, se pueden distinguir tres etapas: (a) La primera de ellas, que comprende desde los años 1945-1948 y se extiende durante toda la década de los cincuentas, se puede describir "como la fase de auge y consolidación del patrón de industrialización y de expansión del comercio mundial", durante la cual operan con eficacia el orden internacional, el sistema monetario y financiero internacional y las políticas de inspiración keynesiana;

(1) Cfr. Las etapas de la acumulación capitalista en la post-guerra (inédito), México, 1984, 30 pp.

(b) la segunda etapa, que abarca fundamentalmente la década de los sesentas, se caracteriza por las dificultades crecientes que comienza a encontrar la gran expansión de la fase anterior, "pero las respuestas que se dan logran tener cierta eficacia para postergar el inicio de la crisis; y (c) la tercera etapa, que comienza en la década de los setentas y se extiende hasta nuestros días, es la fase en que "las grandes modificaciones en el funcionamiento del capitalismo se presentan en un escenario dominado por la situación de crisis generalizada y donde el capital financiero pasa a cumplir un papel fundamental en los fenómenos económicos y políticos que definen el panorama contemporáneo" (1).

La primera etapa de la acumulación capitalista a nivel mundial coincide con el auge y el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones en América Latina. En esta etapa, el movimiento internacional de capitales se expresa fundamentalmente por la inversión directa norteamericana, que se dirige de manera principal a la reconstrucción de Europa y el Japón, es decir, a la reconstitución del capitalismo en esos lugares. "Del total de esa inversión en 1950" -señala Pedro Paz-, "el 48% se radicaba en Europa y en 1968 esa participación sube al 67%". En contraste, en los países subdesarrollados esos coeficientes bajan para esos años del 49% al 28% y en América Latina del 38% al 16%, respectivamente" (2). Otro fenómeno interesante de la inversión directa norteamericana en dicho período, fue su orientación cada vez más frecuente hacia el sector manufacturero, pues si bien en 1950 sólo el 15% y el 17% de tal inversión en los países subdesarrollados y en América Latina, respectivamente, estuvo orientada hacia la actividad manufacturera, en 1968 esos porcentajes ascendieron al 26% y 31% (3).

(1) Ibidem, páginas 2 y 3

(2) Ibidem, p. 8

(3) Idem.

Durante esta etapa, las grandes corporaciones norteamericanas y europeas se transformaron en empresas transnacionales dinamizando la industrialización de los países subdesarrollados, dentro de un creciente proceso de transnacionalización de sus economías. Pero, ese dinamismo encontró límites importantes en los países subdesarrollados hacia fines de la década de los cincuentas, especialmente por el crecimiento de las importaciones en relación con el crecimiento del producto.

La continuidad del proceso de acumulación a nivel mundial hizo necesario entonces lo que Pedro Paz denomina "el primer desdoblamiento" del capital a nivel internacional, que implicó una verdadera postergación de la crisis. Ese desdoblamiento se expresó en una conversión de la inversión directa en préstamos. En efecto, "en la década de los sesentas" -nos dice ese autor- "cambia la composición de los ingresos netos de capital, disminuyendo la participación de la inversión directa (64% en 1950-9; 27% en 1960-9; 13% en 1970-1975) y aumentando la de los préstamos (30%, 66%, 86%, respectivamente)" (1). Estos préstamos provenían de organismos oficiales de los países desarrollados (principalmente de los Estados Unidos de Norteamérica) y los organismos financieros multilaterales (como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, etc.) y estaban destinados a paliar los desequilibrios externos, así como a modernizar el capitalismo subdesarrollado (bajo la creencia de que el atraso de ciertos sectores representaba un límite al dinamismo de su crecimiento económico). Durante esta segunda etapa -que para América Latina implica un crecimiento importante de su deuda externa-, junto con tener lugar la aludida modernización, se mantuvo la dinámica del crecimiento. En efecto, el producto interno bruto latinoamericano, se incrementó en la década de los sesentas a un ritmo anual del 5.6%, crecimiento que fue sustentado por una inversión bruta total

(1) Ibidem, p. 11.

que representó el 19.6 del mismo producto. Por lo que respecta al comercio internacional, las importaciones de bienes crecieron a una tasa anual del 6.2% (y en la segunda parte del decenio, en un 9,5%), mientras que las exportaciones de bienes lo hicieron a un ritmo anual del 5.8% (y en la segunda parte del decenio, del 6.2%) y la participación de América Latina en el total del comercio mundial fue disminuyendo progresivamente. El financiamiento externo fue cada vez más importante, en tanto representó el 11.7% de las importaciones de bienes y servicios durante la década de los sesentas (y en la segunda parte de dicha década, el 14.1%), contribuyendo en un 6.4% a la inversión bruta interna en ese período (y en un 8.0% durante su segunda parte). Por su parte, los pagos de amortizaciones e intereses de la deuda externa y la remesa de utilidades de la inversión extranjera representó un 33.4% de las exportaciones de bienes y servicios (y un 34.2% en la segunda parte del mismo período) (1).

De esta manera, en los primeros años de la década de los sesentas, los desequilibrios externos pudieron ser paliados por los préstamos; pero, ya hacia fines de la misma década, los pagos por amortizaciones de la deuda que se había acumulado, reproducía los límites del patrón de acumulación vigente, lo que a partir de la crisis mundial de 1974-1975 se iba a agudizar. Esto era claramente perceptible en 1976, época en que Enrique V. Iglesias señalaba como un hecho crucial para las economías latinoamericanas el crecimiento de las importaciones en relación con el crecimiento del producto: (hasta 1965, frente a un crecimiento anual del producto del 6%, las importaciones presentaban un incremento medio del 0.4 veces el del producto; a partir de 1965 y hasta 1973, frente al mis-

(1) Los datos están tomados de Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina. Cuadernos estadísticos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1976.

mo crecimiento anual del producto, la relación era de aproximadamente 1.3 veces en promedio. Pero aún, el coeficiente de elasticidad de las importaciones totales con respecto al producto aumentaba en relación con el ritmo de crecimiento. Afioraba entonces una contradicción que estuvo siempre presente en el proceso de crecimiento de las economías latinoamericanas: la demanda de importaciones que dicho proceso generaba frente a su incapacidad para crear las divisas necesarias para el pago de las mismas importaciones (1).

La tercera etapa de acumulación capitalista -desde 1974 y hasta la actualidad-, hizo necesario un "segundo desdoblamiento" del capital internacional. La recesión prolongada generalizada de la economía mundial, provocó según Pedro Paz dos tendencias financieras: por una parte, la existencia de una extrema liquidez, que se concentró en la banca privada internacional, la que operaba al margen de toda regulación oficial (nacional e internacional) y, por otra parte, la conversión de esos capitales en préstamos hacia los países subdesarrollados, que pudieron mantener el dinamismo de su crecimiento gracias a dichos préstamos. Al respecto, es de recordarse con ese autor que "toda la deuda acumulada por estos países hasta 1965 era de 37 mil millones de dólares, cifra que en la actualidad supera los 700 mil millones de dólares. América Latina es la región subdesarrollada que muestra las tasas más altas de crecimiento de su deuda, la que en la actualidad supera los 350 mil millones de dólares. Por ejemplo, durante 1974 se endeudó tanto como antes lo había hecho en los 19 años que van desde 1950 a 1969. Debe señalarse además que este gran crecimiento de la deuda se presenta cuando prácticamente han desa-

(1) Cfr. "Situación y perspectivas de la economía latinoamericana en 1975", en Revista de la CEPAL, primer semestre de 1976, pp. 88-89.

parecido los períodos de gracia, cuando se acortaron significativamente los plazos de amortización y cuando las tasas de interés y otros cargos financieros se elevaron considerablemente. De seguir las tendencias actuales, la deuda de los países dependientes podría duplicarse nuevamente en los próximos 3 o 4 años. Una parte cada vez más significativa de los nuevos créditos se debe utilizar exclusivamente para pagar los servicios de la deuda" (1).

Por otra parte, este crecimiento económico de la sociedad latinoamericana fue un crecimiento sin desarrollo, como lo puso en evidencia los documentos con que la CEPAL evaluó la Estrategia Internacional del Desarrollo en la década de los setentas (2). En la última de esas evaluaciones -que reproduce y sintetiza algunas consideraciones ya formuladas al respecto-, se lee: "Un fenómeno de crecimiento económico no es equivalente al desarrollo propiamente dicho, aunque el crecimiento económico acelerado y autónomo es un requisito del desarrollo integrado. El crecimiento, en sí mismo, frecuentemente no ha dado lugar a cambios cualitativos que incidan de manera determinante en el bienestar humano y la justicia social (...) pues el sistema productivo se ha seguido mostrando incapaz de dar respuesta y solución a acuciantes problemas como los de la pobreza masiva, el creciente desempleo, la insuficiencia de servicios sociales básicos y la escasa participación de los estratos mayoritarios de la población en la vida económica de sus países..." (3).

De allí que, al inicio de la década de los ochentas, las perspectivas de las economías latinoamericanas fueran verdaderamente sombrías. En ese sentido, fue elocuente que en esa época la CEPAL expresara que el desarrollo de los países de la

(1) Ibidem, p. 15.

(2) Nos referimos a las evaluaciones de Quito (1973), Chaguaramas, Trinidad y Tabago (1975), Guatamala (1977) y La Paz (1979), todas ellas publicadas en Cuadernos de la CEPAL No. 30, Santiago de Chile, 1979.

(3) Cfr. la evaluación de la ciudad de La Paz, 1979, en op. cit. supra, p. 153.

región presentaba los siguientes problemas centrales: (a) "la conformación de sociedades extremadamente inequitativas con una concentración de la riqueza y el ingreso, elevados índices de desocupación y la persistencia de la pobreza que abarca a un importante segmento de la población"; (b) "la declinación del ritmo de crecimiento económico que se registra en la mayoría de los países latinoamericanos y cuya recuperación aparece condicionada por factores de inestabilidad e incertidumbre que se relacionan en buena parte con las variables externas"; y (c) "la asimetría que se continúa registrando con respecto a la estructura de las relaciones externas, por lo que atañe a la naturaleza de las corrientes de exportaciones e importaciones, y la evolución desfavorable de la relación de precios del intercambio en los países no exportadores de petróleo; a ello se agrega el creciente endeudamiento externo, con sus efectos reales, y el deterioro de los balances de pagos". La conclusión era que "todo esto configura una situación de extrema vulnerabilidad e inestabilidad en el proceso de crecimiento económico" (1). De 1981 a la fecha, estos problemas han tendido a agravarse, antes que a resolverse, como se verá a continuación.

14. La degeneración autoritaria del Estado capitalista en América Latina.

Más atrás, la solución de la crisis del Estado oligárquico ha sido presentada como una transformación del mismo en un

(1) Cfr. El desarrollo de América Latina en los años ochentas, Santiago de Chile, 1981, p. 25. Se trata del documento central de un conjunto de estudios preparados por la Secretaría de la CEPAL para los gobiernos de la región (E/CEPAL/G. 1150. Septiembre de 1981), publicado en la colección de estudios e informes de la CEPAL bajo el No. 5.

Estado nacional-popular, con la reserva de que ello no siempre ocurrió así. En efecto, en varios países de la región no hubo un cambio en la hegemonía de la oligarquía, pues dicha hegemonía estaba sustentada también en un sistema dictatorial, que simplemente fue reforzado de la manera que lo exigía la crisis. En otros países -en aquéllos en que se habían hecho avances democráticos y se estaba definiendo un proyecto popular-, la oligarquía recurrió a la coerción para mantener su hegemonía. Todo ello ocurrió con la colaboración discreta o directa del imperialismo norteamericano, colaboración que algunas veces incluyó la ocupación militar del respectivo país. El propio Estado nacional-popular, en los países en que en apariencias se consolidó, vivió siempre bajo la amenaza del militarismo que expresaba los intereses oligárquicos e imperiales y, más de una vez, se vino abajo, para resurgir más tarde, al calor de las crisis que se generaban en torno de las dictaduras militares.

En ese sentido, la historia política de América Latina en los últimos cincuenta años, muestra una clara tendencia al recurso de la coerción por parte de la oligarquía (transformada y retransformada), que con el lenguaje de John Stuart Mill (recogido por Karl Mannheim), habría que denominar principia media, es decir, un mecanismo de cambio específico (en este caso, hacia atrás) de la sociedad latinoamericana. Es evidente que la pura coerción, no ha podido garantizar, en el largo plazo, la subsistencia de ningún Estado oligárquico en América Latina.

El desarrollo económico más reciente de América Latina y su escenario internacional, pusieron en evidencia nuevamente esta tendencia hacia el recurso de la coerción, como método para mantener o recuperar un determinado patrón de acumulación privada. A esa tendencia la estamos denominando "degeneración autoritaria del Estado capitalista", recurriendo para ese efecto a una afortunada expresión acuñada por Pietro Barcellona para describir la

transformación del Estado democrático-burgués en Italia y en Alemania (en la década de los veinte y de los treinta) en Estados fascistas y nacional-socialista, respectivamente. Con ello no pretendemos equiparar el fenómeno fascista europeo con el autoritarismo latinoamericano, sino simplemente dejar en claro el abandono de las formas democráticas por el Estado capitalista latinoamericano, que en los últimos años terminó expresando, en ciertos países, un proyecto de transformación del Estado nacional-popular en algo diverso del viejo Estado oligárquico. En efecto, parece evidente que la degeneración autoritaria del Estado capitalista en la década de los setentas en países como Argentina, Chile y Uruguay, fue la expresión de un ambicioso proyecto de transformación del Estado y de la vida social en su conjunto, que en el caso chileno tuvo la virtud de ser especialmente transparente.

En otras oportunidades hemos analizado este último caso (1). Retomando algunas de las ideas que hemos sustentado al respecto, digamos que la degeneración autoritaria del Estado chileno -que implicó el fin de la "República de compromiso" creada con base en la Constitución Política de 1925-, puso término a un período de cuarenta años de vida constitucional, durante el cual se pusieron en vigencia los más diversos proyectos que formularon las distintas fuerzas políticas que se alternaron en el poder (2). En esos cuarenta años, las luchas socia-

- (1) Cfr. especialmente nuestro trabajo denominado Chile: la nueva constitución económica. Los modelos constitucionales neoliberales, publicado en Comercio Exterior, vol. 32 núm. 1, México, enero de 1982, pp. 36-42.
- (2) Dentro de ese período, la oligarquía pudo volver a detentar el poder presidencial sólo en dos sexenios (1932-1938 y 1958-1964), pero en un contexto social diverso al de antaño. En ese mismo período hubo un gobierno de frente popular, a partir de 1938, que bajo la conducción del partido radical y con el apoyo inicial de los partidos socialista y comunista, inauguró un largo período de dominación del partido radical (no siempre con el apoyo de los mismos partidos), que vino a concluir en 1952. A los gobiernos radicales les siguió un gobierno de corte populista (1952-1958) y, luego del interregno que representó el último

les se dieron dentro de las instituciones democráticas -las que fueron perfeccionándose paulatinamente-, sobre la base de un compromiso respecto de las reglas del juego político, que eran las definidas formalmente por la Constitución. Chile fue entonces un "Estado de derecho", esto es, un país que contaba con una Constitución Política que tenía una vigencia real para los gobernantes y los gobernados. En ese contexto político-jurídico, que teóricamente garantizaba la vigencia del proyecto de transición al socialismo que el pueblo chileno votó en septiembre de 1970 (elección presidencial) y nuevamente en marzo de 1973 (renovación del Congreso Nacional), se generó una crisis estatal de las proporciones por todos conocidas, en el marco de una crisis del patrón de acumulación capitalista privada en el interior del país por los avances del programa de transición al socialismo. El golpe militar de septiembre de 1973, implicó la restauración de la dominación de los sectores capitalistas nacionales y transnacionales que estaban siendo desplazados de la vida económica del país, en el marco de un ahora "Estado sin derecho". Dentro de ese marco se pudo llevar a cabo una rápida reprivatización y transnacionalización de la economía, dándose inicio a un nuevo proceso de acumulación privada, que en el corto plazo consolidó la posición dominante de algunos grupos financieros nacionales y del capital transnacional. El Estado -cuyo poder político quedó concentrado en una Junta Militar de Gobierno, pero más tarde en la cabeza de la misma-, se autodefinió como "Estado subsidiario", en el contexto del proyecto neoliberal-monetarista que puso en práctica. Todo ello fue formalizado años más tarde en la Constitución Política que, en 1980, fue impuesta por la dictadura militar. Esta

gobierno constitucional con pretensiones oligárquicas, un gobierno de la democracia cristiana (1964-1970). El ciclo constitucional se cerró con la elección de Salvador Allende y la instauración del gobierno de la unidad popular (1970-1973), con su programa de transición al socialismo.

carta constitucional muestra con claridad meridiana el tipo de Estado cuya existencia se pretendió consagrar jurídicamente, que no es el viejo "Estado de derecho liberal" (a la manera europea), pues el nuevo "Estado subsidiario" recoge sólo los postulados económicos del liberalismo (y no todos), rechazando por otra parte y en forma explícita sus postulados políticos (1). El nuevo modelo de Estado continúa en vigor en Chile, pero dentro de una severa crisis.

El hecho es que este tipo de degeneración autoritaria del Estado capitalista, implicó en los países afectados por la misma, una situación de "desplanificación" (relativa), que es analizada en el capítulo VI de esta obra, junto con el tema de las perspectivas de la planeación en América Latina, habida consideración de la vigencia actual de tal "desplanificación" (con la salvedad del caso de Argentina).

15. El contexto mundial de la crisis económica actual.

La crisis económica de América Latina, hay que analizarla en el contexto de la crisis general que ha estado viviendo el capitalismo desde la mitad de la década de los setentas. En efecto, aunque desde fines de la década de los sesentas las economías capitalistas habían comenzado a experimentar dificultades, la crisis actual se inició claramente en los años 1974-75. Así tuvo su término el auge expansivo que el capitalismo vivió a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial. La principal peculiaridad de esta crisis ha sido la recesión con inflación, esto es, un proceso de estancamiento relativo acompañado de un proceso inflacionario ("estanflación"), que no tenía precedentes en la historia del capitalismo. El estancamiento relativo, con claras tendencias a un deterioro mayor, quedó refle-

(1) Cfr. nuestro trabajo cit. supra.

jado en ese período no tanto en la caída espectacular del PIB de los países capitalistas desarrollados en 1975 (-1.3 para toda la OECD y -1.5 para los siete países más desarrollados del mundo), sino en el descenso del incremento del mismo en los últimos años (para toda la OECD, 3.9, y 1.0, en los años 1978 y 1980, respectivamente); para los siete países capitalistas más desarrollados, 3.2, 3.3 y 1.0. en los mismo años. Por su parte, el proceso inflacionario que se desencadenó quedó claramente de manifiesto si se compara la evolución de los precios al consumidor en los mencionados siete países y el resto de la OECD en el período 1961-70 (3.4) con las tasas de los últimos años en el mismo conjunto de países (1977, 8.7; 1978, 7.9; y primer semestre de 1979, 12.9) (1)

(1) Los datos están tomados de Oscar Pino Santos, La crisis del capitalismo (inédito). Se trata también de una ponencia presentada al II Congreso de la Asociación de Economistas del Tercer Mundo, La Habana, abril de 1981.

Esto no había ocurrido nunca antes, porque los procesos recesivos ponían término a cualquier proceso inflacionario en curso (y, antes de la crisis, ya había inflación mundial), mientras que en la nueva coyuntura todo incremento en el gasto disminuyó el desempleo, pero acentuó la inflación y, viceversa, las medidas reductoras de la inflación incidieron inmediatamente en un auge del desempleo (cuestión que por cierto las políticas anticíclicas de inspiración keynesiana no habían contemplado).

La crisis del capitalismo contemporáneo tuvo una repercusión amplia en la generalidad de los países de África, Asia y América Latina, donde vive el 75% de la población mundial. En efecto, dicha crisis provocó como es habitual una crisis más grave aún en el Tercer Mundo, contribuyendo a profundizar los rasgos permanentes del subdesarrollo. En cambio, en los países desarrollados, donde vive el 25% restante de la población mundial y donde se originó la crisis, se siguió disponiendo del 83% del producto nacional bruto del mundo, se siguió consumiendo el 75% de la energía y el 70% de los cereales, se siguió poseyendo el 92% de la industria mundial y el 95% de los recursos tecnológicos, se siguió empleando el 89% de los gastos mundiales de educación, etc. Por otra parte, la crisis tampoco afectó la capacidad de los países desarrollados para apropiarse de los excedentes del Tercer Mundo. Así, por ejemplo, los monopolios transnacionales, en el período 1970-1978, hicieron inversiones directas en los países subdesarrollados por valor de 42,200 millones de dólares; pero, en el mismo período, remesaron a sus países de origen, por concepto de utilidades repatriadas, la cantidad de 100,218 millones de dólares (esto es, por cada dólar invertido extrajeron aproximadamente 2.4 dólares). En América Latina, la crisis fue en cierto modo postergada mediante el recurso del endeudamiento externo, pero ya en los inicios de la década de los ochentas la violenta contracción que experimentaron los movimientos netos de capitales hacia la región la hizo inevitable.

16. La crisis económica de América Latina.

El desarrollo de las economías latinoamericanas terminó por entrar en un período de crisis sin precedente, que la CEPAL ha caracterizado como un trienio (1981-1983) "que habrá de ser recordado en la historia de la América Latina como uno de los peores de la historia" y cuyas manifestaciones se han expresado, sintéticamente, en "la caída de la producción y de la inversión, un decrecimiento de más del 10% del producto per cápita y un retroceso, en general, del nivel de vida de la región hacia los índices de 1976". Todo ello con la advertencia de que "las cifras marcan solamente la superficie de lo que ha sido, al mismo tiempo, una destrucción creciente del capital instalado con quiebras de empresas y desaparición de sectores industriales significativos en algunos países y, a la vez, un impacto social considerable marcado por la caída del salario real y problemas de desocupación inéditos en la historia de América Latina" (1).

Una vez más la crisis ha sido el reflejo de una crisis más amplia -la crisis del sistema capitalista mundial, que se ha reseñado más atrás-, agravada por ciertos factores externos como son los aumentos de las tasas de intereses sobre una deuda externa que rebasa los 330 mil millones de dólares (aumentos que incluso llegaron a triplicar los promedios de la década) y la contracción financiera internacional que impidió que se siguiera utilizando el eufemísticamente llamado "ahorro externo", pero también la perdurabilidad de

(1) Con palabras de su Secretario Ejecutivo, Enrique V. Iglesias, con motivo del vigésimo período de sesiones de la CEPAL, celebrado en Lima, Perú, durante marzo-abril de 1984. Cfr. Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina, No. 393/394, mayo de 1984 (preparadas por los Servicios de Información de la CEPAL).

la caída de los términos de intercambio y, en muchos casos, las políticas de sobreprotección de los países del centro -especialmente de los Estados Unidos de América-, frente a las exportaciones de América Latina.

Como consecuencia de lo anterior, los países de la región han debido echar mano, de una u otra manera, a políticas de "ajuste", que se han expresado en una violenta caída de sus actividades económicas, con la consiguiente caída de sus importaciones y, en términos sociales, con el consiguiente gravamen para los sectores más desprotegidos de la población, en términos de disminución de los salarios reales y de desocupación o sub-ocupación, los que como de costumbre han debido soportar la parte más considerable del peso de una crisis que no provocaron. Estas políticas de ajuste y la renegociación de la deuda externa por muchos países, ha evitado hasta ahora una crisis generalizada de pagos; pero, las continuas alzas de las tasas de interés, provocadas por el cada vez más alarmante déficit fiscal también sin precedentes de los Estados Unidos de América, no han contribuido precisamente a salvar la emergencia, sino a agravarla aún más. Pese a todo, se ha salvado provisoriamente el problema de la liquidez, pero fundamentalmente en beneficio de la banca internacional privada. No se ha alcanzado, en cambio, la recuperación de la capacidad productiva ni siquiera a los niveles de los años más recientes. La relativa recuperación de la economía estadounidense y de otras economías centrales, tampoco ha tenido como efecto la reactivación económica en América Latina, ni la tendrá por lo menos en el corto plazo. El hecho de que América Latina debe seguir por un tiempo indefinido transfiriendo recursos al exterior en lugar de recibirlos, seguirá impidiendo la recuperación de su capacidad productiva.

En términos políticos, la crisis económica actual ha puesto en entredicho casi todas las formas estatales en vi-

gencia en la región. La atención ha estado centrada en el retroceso de los regímenes autoritarios, que han perdido toda credibilidad y que están cediendo el paso a regímenes democráticos, para que administren la crisis con el consiguiente desgaste (pues postulan un capitalismo "más humano", pero difícilmente llevarán a cabo otra política que no sea la del "ajuste"); pero, no debe perderse de vista el hecho de que muchos regímenes democráticos o pseudo democráticos de la región se encuentran casi en el límite de su subsistencia como tales, también por su identificación con la propia crisis.

Nuevamente, las alianzas de clases se están fragmentando en estos últimos regímenes, mientras subterráneamente se fraguan las nuevas formas que permitan imponer, coercitivamente, un capitalismo más "salvaje" aún que el que conocieron algunos países en la pasada década. Sin embargo, la misma crisis puede hacer políticamente viables otros proyectos, por una falta de credibilidad generalizada de la vía capitalista de desarrollo y en el contexto de cambios mundiales significativos. En este último caso, se asistiría a una verdadera crisis orgánica del Estado latinoamericano, esto es, del conjunto de sus clases hegemónicas, cuya capacidad de transformismo sería nuevamente puesta a prueba, aunque ahora en un marco más complicado que el de antaño.

CAPITULO III. LAS TEORIAS DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA.

Sumario. 1. El subdesarrollo de América Latina y las teorías del desarrollo. 2. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL: la concepción del sistema centro-periferia y la teoría del deterioro de los términos de intercambio. La industrialización deliberada y el papel de la planeación. 3. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL y las tesis de los obstáculos estructurales del desarrollo. Las nuevas políticas económicas y el papel de la planeación. 4. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL y los conceptos de marginalización relativa e inserción dependiente. 5. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL y la estrategia de las necesidades básicas. 6. El enfoque dependientista y el contexto histórico de su surgimiento. 7. Visión general del enfoque dependientista. 8. Un balance también general del enfoque dependientista. 9. Estructuralismo y dependientismo.

1. El subdesarrollo de América Latina y las teorías del desarrollo.

Las vicisitudes del desarrollo del capitalismo en América Latina, se resumen en la generalización y permanencia de una situación de "subdesarrollo" en la región, que coloca a nuestros países en la categoría de los "países subdesarrollados". Elegimos la expresión de "países subdesarrollados" -y no la de países "pobres" o "en vías de desarrollo" o "dependientes" o "no industrializados" o "periféricos" o cualquiera otra de las muchas que se utilizan para designar lo mismo-, porque entendemos que la palabra "subdesarrollo" caracteriza más ampliamente la situación de que nos estamos ocupando, sin involucrarse en una teoría determinada que explique el fenómeno (como lo hacen las palabras "periféricos" o "dependientes") o sin limitarse a algunas características del fenómeno (como lo hacen las palabras "pobres" o "no industrializados") o comprometerse con una ideolo-

gía desarrollista (como lo hace la expresión "en vía de desarrollo", que no sólo enuncia el desaprovechamiento de un potencial productivo, sino que cumple también con la función de hacernos creer que estamos en un "tránsito" hacia el desarrollo) (1).

Ahora bien, la teoría económica convencional carece de una teoría del desarrollo -entendida esta última como una visión del proceso económico en el largo plazo-, que explique rigurosa y coherentemente el subdesarrollo. En general, la visión del proceso económico en el largo plazo que deriva de la ciencia económica convencional, se basa en una racionalidad que es ajena a la realidad del subdesarrollo (2). Esta insuficiencia ha debido ser suplida por el pensamiento latinoamericano, que hace ya varias décadas comenzó a elaborar sus propias teorías del subdesarrollo. Así lo exigían por lo demás la evolución del capitalismo en América Latina y las transformaciones que iba sufriendo el Estado capitalista en la región.

El conocimiento de estas teorías es necesario para entender tanto la planeación que se ha venido llevando a cabo en América Latina, cuanto el discurso sobre la planeación (la "teoría" de la planeación) que ha acompañado dicha práctica, pues una y otro están estrechamente vinculados a las teorías del subdesarrollo generadas en la región. El presente capítulo tiene por propósito, precisamente, ofrecer una descripción de dichas teorías, descripción que se encuentra centrada, por una parte, en la teoría del subdesarrollo de la CEPAL y, por la otra, en un conjunto de teorías que integran el enfoque de la dependencia, que son las dos principales vertientes del pensamiento latinoamericano en materia de subdesarrollo.

Estas teorías del subdesarrollo no son autónomas de las corrientes universales del pensamiento, pues de alguna manera se vin-

-
- (1) Sobre el uso de estas expresiones y sus implicaciones en el campo de la política económica, cfr. de Osvaldo Sunkel y Pedro Paz El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Siglo XXI, México, 14a. ed., 1980, pp. 16 y 17.
- (2) Sobre la aplicabilidad de la economía convencional al subdesarrollo latinoamericano, cfr. la op. cit. en la nota anterior, pp. 90 y ss.

culan tanto con la economía convencional cuanto con la economía política marxista. En efecto, la primera de ellas, utiliza diversas categorías de análisis propias del neo-clasicismo y del keynesianismo, lo que se hace particularmente evidente cuando dicha teoría incursiona en el campo de la planeación. Las segundas, por su parte, utilizan por lo general diversas categorías de análisis de la economía marxista. Sin embargo, los análisis marxistas del subdesarrollo, rebasan con mucho el campo del dependientismo, aunque no configuran propiamente una teoría del subdesarrollo.

En definitiva, de las teorías del subdesarrollo a que nos estamos refiriendo puede decirse que forman parte de una teoría del desarrollo. Con todo, las mismas teorías tienen la suficiente especificidad como para ser consideradas separadamente de sus marcos de referencia más inmediatos. Esta especificidad le es conferida por el esfuerzo de relacionar la economía de los países de la región con la historia latinoamericana, superando el divorcio que la economía convencional (y algunos trabajos pseudo marxistas) suelen establecer entre economía e historia. En la medida en que ello se ha logrado, ha habido verdaderos avances. Pero, lo cierto es que todavía se está lejos de que se elabore una teoría completa del subdesarrollo en América Latina, que le dé sustento a las interpretaciones que se hagan de la realidad de la región y que exija la formulación de las políticas económicas que sean adecuadas para esa realidad (y quizás junto con ello nuevos modelos de planeación). El mismo pensamiento marxista no dependientista ha sido incapaz, hasta ahora, de alcanzar ese nivel de completitud, no obstante los progresos alcanzados en los últimos años, en los que el uso más riguroso de las categorías de la economía política ha hecho más fecundo el análisis económico marxista y permite vislumbrar avances teóricos que podrán integrar una teoría del subdesarrollo completa referida a la región.

2. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL: la concepción del sistema centro-periferia y la teoría del deterioro de los términos de intercambio. La industrialización deliberada y el papel de la planeación.

En el contexto que ofrecían en la década de los cuarentas el desarrollo del capitalismo en América Latina y las transformaciones del Estado capitalista en la región, hacia los últimos años de esa década comenzó a estructurarse en su interior una teoría del subdesarrollo, que se identificó con la recientemente creada Comisión Económica para América Latina (CEPAL), establecida en 1948 con el encargo de dedicar especialmente sus actividades "al estudio y la búsqueda de soluciones a los problemas suscitados por el desajuste en América Latina".

En efecto, los cambios que se habían estado generando en la base material de los países latinoamericanos (especialmente en lo que se refiere al proceso de industrialización), así como las transformaciones estatales que tuvieron lugar como consecuencia del quiebre de la sociedad oligárquica y la irrupción de los movimientos populistas (descritos en el capítulo anterior), fueron el marco dentro del cual se comenzó a madurar una nueva manera de comprender la realidad de la región. Fue ese marco el que, en cierto modo, hizo posible (y también necesaria) una visión renovada de esa realidad latinoamericana, visión que se terminó estructurando en la CEPAL. En este sentido, fue decisivo el pensamiento económico de Raúl Prebisch, cuyos trabajos realizados entre 1932 y 1943 -aunque vinculados al manejo de la economía argentina y, en los últimos años, a la Banca Central de ese país-, contenían los elementos fundamentales de lo que más tarde sería la teoría del subdesarrollo de la CEPAL. Pero, fue en el seno de esa institución (y más tarde en su entorno más próximo), donde el pensamiento de Prebisch y de otros economistas latinoamericanos, hacia 1949, plasmó una teoría del subdesarrollo que tie-

ne su punto de partida en el análisis de dos tendencias de largo plazo: el surgimiento de un proceso espontáneo de industrialización en la periferia y el deterioro de los precios relativos de las exportaciones primarias de la región (1).

Del análisis de esas tendencias, resultó en una primera época (a fines de los cuarentas), la concepción centro-periferia que fue el elemento central de la teoría "cepalina" del subdesarrollo o, como también se ha dicho, la "contribución teórica fundamental" del pensamiento cepalino. De acuerdo con esta concepción, la economía mundial podría representarse como un sistema que presenta dos polos: el centro, constituido por los países desarrollados, y la periferia, constituida por los países subdesarrollados. El centro y la periferia son el resultado de la forma como se propaga el progreso técnico en la economía mundial. El centro está constituido por las economías donde primero penetraron las técnicas capitalistas de producción; la periferia, por las economías "atrasadas" en tal sentido. Esto conlleva la idea de un desarrollo desigual "originario", que se prolonga históricamente y que permite distinguir entre centro y periferia. Este desarrollo desigual "originario" determina una desigualdad de las estructuras económicas de los países del centro y de los países de la periferia. La de los primeros, se caracteriza por su diversificación y homogeneidad (o "integridad"), porque no sólo produce variadas mercancías que suelen ser exportadas después de lograr un lugar significativo en el mercado interno, sino además porque presenta niveles de productividad parejos en todos sus sectores (en virtud de la rápida difusión que tiene el progreso técnico alcanzado en un sector respecto de los demás). La de los segundos, en cambio, se caracteriza por su especialización y heterogeneidad (o "dualismo"), porque sólo produce determinadas mercancías y porque en ellas coexisten sectores de alta productividad (en especial,

(1) Cfr. Octavio Rodríguez, La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, Siglo XXI, México, 2a. ed., 1981, pp. 19-23.

el sector exportador) con otros de baja productividad.

Tal situación se concreta históricamente en una división internacional del trabajo, de acuerdo con la cual al centro le corresponde producir y exportar bienes industriales, mientras que a la periferia le corresponde producir materias primas y alimentos. Esta tendencia, sin embargo, se ha ido modificando con el correr de los años, como se advierte claramente, por ejemplo, en el sector agrícola (a partir de los años setentas, el Tercer Mundo y, en especial, América Latina, de exportadores "netos" de cereales que fueron, devinieron en regiones deficitarias de ese producto).

De lo dicho resulta que detrás de la concepción centro-periferia está la idea de que el desarrollo es el resultado de un progreso técnico que incrementa la productividad (lo que vincula dicha concepción al pensamiento keynesiano). En definitiva, son las innovaciones tecnológicas, respecto de las cuales los países del centro tienen una primacía histórica, las que determinan el desarrollo, en la medida en que aumentan la productividad del sector en que se generan y se difunden en los demás sectores, incrementando el nivel de la productividad (1).

Pero, el pensamiento cepalino no se limitó a dar un testimonio de esta dicotomía centro-periferia, sino que, además, lo proyectó dinámicamente en la teoría del deterioro de los términos de intercambio. En efecto, el pensamiento cepalino postuló que la brecha entre los dos polos se iba ensanchando, como se podía observar en la evolución a largo plazo del sistema económico mundial. Esto era evidenciado por la desigual evolución de la productividad y de los ingresos medios, hechos que se vinculaban entre sí a través de la teoría del deterioro de los términos de intercambio.

Aunque "el deterioro de los términos del intercambio implica que el poder de compra de bienes industriales de una unidad

(1) Para todo lo anterior, cfr. la op. cit. en la nota anterior.

de bienes primarios de exportación se reduce con el transcurso del tiempo", los documentos de la CEPAL se ocuparon incluso más de las implicaciones que ello tenía "en lo que respecta a los ingresos reales generados en la producción de esos mismos bienes" (1). Y este último parece ser el significado del deterioro que realmente le interesa.

El razonamiento en torno del deterioro se estructura así: supuesto el aumento de la productividad en el centro como consecuencia del progreso técnico, ello debería haber traído también como consecuencia un descenso en los precios relativos de sus mercancías, lo que implicaría un mejoramiento en el nivel de los ingresos reales de la periferia. De este modo, los frutos del progreso técnico se extenderían del centro a la periferia. Sin embargo, a través del comercio internacional se ha dado, en la realidad de los hechos, lo contrario, esto es, un aumento de los precios de las mercancías del centro, lo que ha determinado que los ingresos reales medios se hayan diferenciado más. Así, los frutos del progreso técnico se han definitivamente concentrado en el centro y, más aún, el deterioro en cuestión ha determinado que las economías periféricas pierdan parte de los frutos de su propio progreso técnico (2). No parece superfluo consignar que, incluso, la mantención de la relación de precios -lo que no ha ocurrido-, implicaría una especie de deterioro, ya que la sola desigualdad de los ritmos de aumento de la productividad supone que se ha generado una diferenciación del nivel de los ingresos reales medios.

El deterioro de los términos de intercambio fue analizado en diferentes niveles por la misma CEPAL, niveles de los que resultaron las diversas versiones de dicho deterioro: la versión contable, la versión de los ciclos y la versión de la industrializa-

(1) Ibidem, p. 28.

(2) Aníbal Pinto señala que la concentración del progreso técnico repercute en la asignación social de sus frutos, que también concentra. Cfr. "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano" en Inflación: raíces estructurales, F.C.E., México, 1973, pp. 51 y 63 ss.

ción. No es posible describir aquí estas formalizaciones de la teoría del deterioro (1); pero, tampoco es posible omitir la descripción de algunos elementos de las mismas, si nuestro propósito final es relacionar la teoría del subdesarrollo de la CEPAL con la planeación que se ha pretendido llevar a cabo en América Latina. En ese sentido, parece indispensable referirse por lo menos a la caracterización que la CEPAL hizo del proceso de industrialización en América Latina (versión de la industrialización), en el contexto del deterioro de los términos de intercambio.

Para la CEPAL, el proceso de industrialización en América Latina ha sido una forma necesaria y espontánea de su desarrollo. La necesidad que se encuentra en la base de este proceso se explica por la sustitución de los Estados Unidos de Norteamérica a la Gran Bretaña en tanto eje de los países del centro, lo que ha creado un desajuste en la balanza de pagos, que se explica por la concurrencia de dos factores: la magnitud del coeficiente de importaciones de Estados Unidos es notablemente inferior al de la Gran Bretaña (y tiende a disminuir con el tiempo); por otra parte, Estados Unidos tiene un ritmo lento de crecimiento en comparación con el de los países de la periferia. El desajuste creado en la balanza de pagos por la concurrencia de estos factores, ha obligado a una reducción de las importaciones de los países de la periferia, creando la necesidad de la industrialización, que ha asumido la forma obligada de sustitución de importaciones. Pero, la transformación del aparato productivo de la periferia para el proceso de sustitución de importaciones, ha generado una nueva demanda de importaciones (especialmente de bienes de capital), dando lugar a un círculo vicioso en el que, en vez de alcanzarse los ajustes deseados en la balanza de pagos, se ha terminado por incrementar el desequilibrio externo. Ade-

(1) Para este efecto, nos remitimos una vez más a la obra de Octavio Vio Rodríguez que se ha citado más atrás, en cuyo capítulo II el lector encontrará una completa descripción de las distintas versiones que vienen a representar una formalización de la teoría de los términos de intercambio.

más, este proceso de industrialización ha tendido a producir desempleo tecnológico de la fuerza de trabajo, que sumado al crecimiento vegetativo de la población, ha profundizado el desempleo (consolidando la existencia de un verdadero ejército de reserva laboral). Por su parte, el diverso ritmo de crecimiento de las economías centrales y periféricas, ha determinado que la oferta de exportaciones de estas últimas se incremente mucho más allá de la demanda de importaciones del centro, lo que ha traído como consecuencia una baja de los precios relativos de tales exportaciones. Esta baja se ha hecho con cargo a los ingresos de los trabajadores, porque la abundancia de la mano de obra creada por el proceso de industrialización ha permitido siempre imponer una baja de los salarios.

Las tendencias que se han señalado tienen un carácter "estructural", en tanto son el resultado de la existencia de ciertas estructuras o, más exactamente, de las transformaciones que el proceso de industrialización implica respecto de las estructuras existentes. El pensamiento cepalino es entonces un pensamiento "estructuralista".

Las interpretaciones llevadas a cabo con base en su concepción del sistema centro-periferia y de la teoría del deterioro de los términos de intercambio, condujeron directamente a la conclusión de que el eje de la política económica debía ser un proceso de industrialización deliberado, que evitara los inconvenientes de la industrialización espontánea. Ese proceso de industrialización debía alcanzar, entre otros propósitos, una mayor integración vertical e intersectorial, que corrigiera la tendencia al desequilibrio externo. Esta mayor integración y, en general, el proceso deseable en su conjunto, serían posibles normalmente sólo con la intervención del Estado. Lo que se requería entonces era una intervención sistemática del Estado, que respondiera al criterio de racionalidad indicado. De allí a preconizar la planeación estatal de la economía, había sólo un paso. Pero, no cualquier modelo de planeación sería apto para llevar a cabo esa planeación. El modelo habría de adecuarse a

la exigencia de una determinada política económica: la industrialización deliberada, en el contexto de un proceso de sustitución de importaciones, que no implicara desequilibrios externos, sino un ajuste de la balanza de pagos.

3. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL y las tesis de los obstáculos estructurales del desarrollo. Las nuevas políticas económicas y el papel de la planeación.

En una segunda época -a principio de la década de los sesentas-, el pensamiento cepalino ofreció nuevos desarrollos, siempre vinculados a la concepción centro-periferia y a la teoría del deterioro de los términos de intercambio. Estos nuevos desarrollos del pensamiento cepalino se resumen en las tesis sobre "los obstáculos estructurales del desarrollo" y, aunque ellas están encaminadas a dar una explicación de la persistencia de los problemas del subdesarrollo en la región, la verdad es que el contexto histórico (económico y político) en que surgen estas tesis, las explica casi por sí mismo. En efecto, así como la enunciación original del pensamiento cepalino se inserta en un cuadro de desarrollo del capitalismo y de transformaciones del Estado latinoamericano cuyas notas características fueron los avances de un proceso de industrialización deliberada y un ascenso de los movimientos populistas (lo que hacía compatible el proyecto de desarrollo postulado por la CEPAL con el proyecto nacional que postulaban las fuerzas sociales en ascenso dentro de América Latina, en tanto ambos coinciden en la industrialización como base para el desarrollo de un capitalismo nacional autónomo), las nuevas tesis de los obstáculos estructurales se insertaron también en un cuadro económico y político que les garantizaba un vasto consenso de los sectores dominantes en el escenario latinoamericano (cuadro que ha sido descrito en el capítulo anterior).

Lo sustancial de esas tesis se expresó principalmen-

te en una obra de Raúl Prebisch (1), en la que se señaló que el desarrollo de América Latina se hallaba limitado por lo que allí se denominan "los factores estructurales internos" y "el estrangulamiento exterior" (2), ambos altamente representativos de las dificultades crecientes con que se encontraba el proceso de gestión y de acumulación en la región. Examinaremos por separado el pensamiento de Prebisch sobre unos y otro.

(a) Los factores estructurales internos (u obstáculos internos al desarrollo). Los obstáculos internos al desarrollo giran en torno a la estructura industrial, la estructura agraria y la distribución regresiva del ingreso y de la riqueza.

Al estudiar la dinámica del desarrollo, Prebisch comienza por visualizar un crecimiento exiguo de la economía y una redundancia de mano de obra, que tiene su origen en el desplazamiento de gente del campo hacia las ciudades (por el lento crecimiento de la demanda de productos primarios), que no es absorbida por la industria y las actividades conexas relativas al movimiento de bienes (comercio y transportes). Hay entonces una insuficiencia dinámica del sistema, cuya explicación se debe en gran parte al desequilibrio entre productividad e inversiones, desequilibrio que sería consecuencia del contraste manifiesto entre la técnica que los países subdesarrollados tienen que asimilar y su aptitud para formar capital. Por otra parte, la asimetría de la política proteccionista (que privilegia a la industria sustitutiva sobre la de exportación), contribuye al desenvolvimiento de industrias de escasa absorción de

(1) Nos referimos a Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, F.C.E., México, 1963. Esta obra fue escrita en medio de una situación que había llegado a calificarse de "estancamiento" (como lo hizo Celso Furtado en su Estructura económica de América Latina), pero el término se abandonó: no obstante todas las dificultades existentes, el hecho es que siempre había un "crecimiento" en las economías de la región.

(2) Esta es la denominación que reciben las partes "B" y "C" de la obra de Prebisch antes citada y en las que pormenoriza sus tesis sobre los obstáculos estructurales al desarrollo.

mano de obra. Finalmente, las condiciones precarias de competencia en la actividad económica, determina que el capital disponible se emplee en forma poco eficaz (1). Para acrecentar con rapidez la acumulación del capital, se propone entonces comprimir el consumo de los grupos de ingresos relativamente altos, mediante ciertas compulsiones iniciales y un sistema de incentivos económicos.

Respecto de la estructura agraria ("el obstáculo tierra"), se advierte la necesidad de aumentar los rendimientos, dando preferencia a las formas de tecnificación que elevan la productividad mediante el aumento de los rendimientos de la tierra antes que por las inversiones que economizan mano de obra. La reforma es concebida ahora como una necesidad impostergable. Aquí se retorna a las ideas sobre la problemática del régimen de tenencia de la tierra, en la que se alternan latifundios sobrevaluados por razones de prestigio político-social y por consiguiente poco accesibles a otros capitalistas (latifundios que no generan un mayor excedente agrícola porque la preocupación del latifundista es elevar la productividad por hombres y no por hectárea), y los minifundios, cuya situación inhibe las inversiones. La reforma agraria es la respuesta a estos problemas, pues promueve una movilidad social y permite aprovechar intensamente el potencial de ahorro. Pero, es necesario además un rápido aumento de la productividad y del ingreso, en el que pueden jugar un papel importante la socialización de la técnica y el estímulo a la iniciativa individual para aplicarla (2).

Finalmente, los llamados "privilegios distributivos" son incluidos en este análisis de los obstáculos internos al desarrollo, al señalarse que la estructura social influye adversamente respecto del surgimiento de los elementos dinámicos de la sociedad y de la forma como esos elementos cumplen sus funciones en el proceso productivo. La educación es el punto de partida para lograr la mo-

(1) Para todo lo anterior, Prebisch, op. cit. pp. 27-36.

(2) Ibidem, pp. 43-52.

vilidad social, que traerá como consecuencia el emerger de estos elementos dinámicos; pero, la existencia de los privilegios distributivos estarán obstaculizando siempre el aprovechamiento de tales elementos dinámicos. En general, la libre iniciativa y la libre concurrencia en América Latina no van de la mano, lo que determina que la primera se transforme en un privilegio. Existe una cierta viciosidad distributiva, en virtud de la cual el ingreso personal no guarda relación con el aporte efectivo hecho en el proceso productivo. Ello es producto del poder de determinados grupos para influir en la distribución del ingreso, poder que es el trasfondo de la inflación latinoamericana. Se requiere entonces una enérgica rectificación, en la que el Estado (convenientemente modernizado) debe jugar un papel importante, aplicando una política racional de desarrollo que se exprese en la planificación (1).

(b) El estrangulamiento exterior del desarrollo (o "estrangulamiento externo"). En esta parte se retorna a las antiguas ideas de la CEPAL sobre el desequilibrio externo, que ahora es sin embargo visualizado como "estrangulamiento externo". Existe una notable disparidad en la demanda internacional, pues la demanda de productos primarios latinoamericanos crece lentamente, a lo que debe agregarse la nueva política proteccionista de los países del centro, que dificulta el crecimiento de dicha demanda. Por otra parte, ha terminado la llamada "etapa fácil" de la política sustitutiva y la continuidad del proceso sustitutivo se encuentra con crecientes dificultades técnicas y de mercado. A lo anterior se suma el hecho de que ha desaparecido, o se ha reducido a proporciones exiguas, el margen comprimible de las importaciones (2). En definitiva, se ha formado en América Latina una estructura industrial prácticamente ais-

(1) Ibidem, pp. 53-77.

(2) Como dice Octavio Rodríguez, "el estrangulamiento externo se vincula a dos órdenes de fenómenos: el agotamiento del margen comprimible de las importaciones y las dificultades crecientes de la sustitución" (en p. 207 de La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, cit. supra).

lada del mundo exterior. La desigualdad fundamental entre los centros y la periferia exige que se revise el concepto vigente de reciprocidad, pues si los países del centro reducen o eliminan sus aranceles, los países periféricos podrán aumentar sus exportaciones a ellos. Esto no significa mantener inamovibles los aranceles de los países periféricos, pues debe evitarse un proteccionismo exagerado (1).

En definitiva, el deterioro no se puede corregir si no se corrige la insuficiencia dinámica.

El pensamiento de la CEPAL sobre los obstáculos al desarrollo se ubica en un determinado contexto histórico. Antes de que ese pensamiento hubiera sido definido en la manera que se ha expuesto, tuvo lugar en la economía mundial la consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos de Norteamérica y el establecimiento de un nuevo orden económico y político internacional, en el marco de la guerra fría, de la reconstrucción capitalista de Europa y de los procesos de descolonización y neocolonización en el Tercer Mundo. En América Latina, esta rearticulación del poder tuvo lugar con cierto retardo en la mitad de la década de los cincuenta y se expresó políticamente con la caída de los regímenes populistas (1954, Arbenz en Guatemala y Vargas en Brasil, Perón en Argentina y Acción Democrática en Venezuela) y el ascenso de regímenes reaccionarios (1958, Alessandri en Chile). Entretanto, ya se encontraba en marcha el proceso de avance de las empresas transnacionales, que se ubicaron dentro de los países de industrialización temprana (Brasil, México y Argentina) y en las actividades que se consideran claves. Como tanto el proyecto de capitalismo nacional autónomo que sustentaba la CEPAL cuanto el proyecto transnacional giraban en torno a la industria, ambos compartían la preocupación por la modernización de la agricultura y del Estado y en otras medidas (como el protec-

(1) Prebisch, op. cit., pp. 81-93.

cionismo para el sector industrial, que ahora va a beneficiar a las empresas transnacionales). Por otra parte, sobrevino el hecho político de la Revolución Cubana y la Alianza para el Progreso, que fue la réplica al desafío que plantea la existencia de una Cuba socialista. En ese momento, existiendo un acuerdo respecto del diagnóstico entre la CEPAL y el proyecto imperial (y un acuerdo entre el sector transnacional y el capital nacional en cuanto a la suerte de los latifundistas), emergió nítidamente el pensamiento de la CEPAL sobre los "obstáculos estructurales" y la consecuente propuesta de las "reformas estructurales", especialmente la reforma agraria y la modernización del Estado, que fue compartida por la CEPAL, por la Alianza para el Progreso, por los sectores transnacionales e, incluso, por la burguesía no agrícola de América Latina. La propuesta de "reformas estructurales" de la CEPAL arribó entonces sólo cuando contaba, como se ha dicho, con un determinado y vasto consenso político. Por otra parte, esta propuesta tenía como antecedente teórico la polémica sostenida por los estructuralistas con los monetaristas, que a mediados de la década de los cincuentas apoyaron las políticas de estabilización que a partir de esa época comenzaron a aplicarse en algunos países de la región (v. gr. la misión Klein-Sacks en Chile). En esa polémica se forjaron algunos de los análisis que iban a aparecer más tarde en el diagnóstico sobre los "obstáculos al desarrollo", en especial aquéllos que se relacionaban con las causas no monetarias de la inflación, esto es, con las llamadas "raíces estructurales" de la inflación. En efecto, argumentando que los monetaristas propiciaban políticas para actuar sobre los efectos de la inflación antes que sobre sus causas, los estructuralistas profundizaron sus estudios sobre las estructuras de los países de América Latina, especialmente de aquéllas agrarias, para demostrar que en éstas debían buscarse las causas de la inflación (v. gr. en Chile y en Bolivia, que son países que tenían altas tasas de inflación).

El pensamiento de la CEPAL sobre los obstáculos al

desarrollo se encuentra vinculado a la concepción centro-periferia. En el análisis que Prebisch hace del "estrangulamiento externo", se retorna al fenómeno del deterioro de la relación de precios del intercambio, (y con ello a la concepción centro-periferia), reiterándose que su origen se encuentra en la relativa lentitud con que crece la demanda de productos primarios comparada con la de productos industriales, disparidades que no tienen el rápido y continuo ajuste de la producción de los primeros. Esta debilidad periférica, que es calificada de congénita, se explica con "la insuficiencia dinámica del desarrollo, que no facilita la absorción de la mano de obra no requerida por el lento crecimiento de la demanda y el aumento de la productividad en las actividades primarias. Esta insuficiencia dinámica impide que los salarios de estas últimas suban paralelamente al aumento de productividad y, en la medida que ello no ocurra, la producción primaria pierde en todo o parte el fruto de su progreso técnico" (1). Por consiguiente, el deterioro no se puede corregir si no se corrige la insuficiencia dinámica, esto es, si no se remueven los obstáculos al desarrollo.

En consecuencia, las políticas económicas que son propuestas en esta segunda época de la teoría del subdesarrollo de la CEPAL, fueron calificadas -en consonancia con la tesis de "los obstáculos estructurales"- de "reformas estructurales", en tanto destinadas a remover ese tipo de obstáculos. Sin embargo, es conveniente señalar que la industrialización deliberada siguió siendo el eje de tales políticas económicas, de modo que las nuevas políticas económicas que se propusieron vinieron en realidad sólo a complementar esa política económica básica de la industrialización deliberada. Lo anterior indica que, junto con reforzarse la idea de la necesidad de la planeación estatal (para la ejecución del conjunto de las políticas económicas), el modelo de planeación no experimentó un cambio radical -en tanto siguió estando principalmente al servicio de

(1) Ibidem, p. 96.

la industrialización deliberada-, sino más bien hubo de extenderse a los nuevos campos de la política económica, de una manera coherente con la idea central de la industrialización deliberada. En efecto, en esta segunda época, lo que más adelante se denomina "el modelo de planeación de la CEPAL", se enriqueció si se le compara con el de la década anterior (como se verá en el capítulo siguiente). Esto puede entenderse con más claridad si se recuerda, aunque sea someramente, cuáles fueron las nuevas políticas económicas propuestas en esta segunda época.

Lo más característico de dicha época fue que, en materia de agricultura, la reforma agraria pasó a ser postulada (salvo contadas excepciones) como necesaria, abandonándose la política tributaria como mecanismo para corregir las condiciones negativas de la propiedad y de la tenencia de la tierra, mientras que al mismo tiempo se preconizó una política de incentivos para el campo y, en general para todo el sistema económico y social en su conjunto. La preocupación por la distribución del ingreso se manifestó en la proposición de políticas estatales relativas al gasto social (salud, educación, vivienda, etc.). Las políticas sobre el empleo fueron también características de esa época, frente a la preocupación por las características excluyentes del subdesarrollo latinoamericano. En el campo de las relaciones económicas internacionales, las propuestas se concentraron en cuatro campos fundamentales: las preferencias comerciales de los centros para las exportaciones industriales de la periferia; los acuerdos sobre materias primas y alimentos, en previsión de las fluctuaciones del valor de las exportaciones periféricas; el financiamiento compensatorio de las pérdidas causadas en la periferia por el deterioro de los términos de intercambio y los elevados gastos de transporte marítimo y otros servicios (1). La verdad es que todas estas políticas fueron políticas de desarrollo antes que políticas económicas, pues estaban concebidas para el largo plazo

(1) Cfr. en Octavio Rodríguez, op. cit. supra. pp. 220-222.

y se referían al proceso de acumulación (en general, la CEPAL suele hacer proposiciones de política de desarrollo, con la salvedad quizás de las que se formularon respecto de la inflación en el período 1958-1961). De ellas vale la pena destacar la propuesta relativa a las exportaciones industriales de la periferia, como elemento necesario para la continuidad del proceso de industrialización, con su revisión del concepto de reciprocidad, junto con la propuesta relativa a las fluctuaciones del valor de las exportaciones periféricas: ambas expresaron en todas sus dimensiones las irrealidades que han animado sucesivas Conferencias de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

4. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL y los conceptos de marginalización relativa e inserción dependiente.

En una tercera época (a principios de los setentas), la teoría del subdesarrollo de la CEPAL -sin abandonar la concepción del sistema centro-periferia y la teoría del deterioro de los términos de intercambio-, profundizó su análisis, ahora bajo las influencias del enfoque dependientista (del que nos ocuparemos a continuación). Esta profundización del análisis cepalino se llevó a cabo a través de los conceptos de marginalización relativa e inserción dependiente, que fueron enunciados por primera vez a principios de la década de los setentas, como parte de una explicación de las transformaciones operadas en las relaciones centro-periferia en los últimos veinte años (1).

El concepto de marginalización relativa fue elaborado a partir de la constatación de la creciente integración de las

(1) En la obra de Aníbal Pinto "El sistema centro-periferia 20 años después", trabajo escrito en colaboración con Jan Křákal y publicado en Inflación: raíces estructurales, cit. supra.

economías centrales y denotaba la pérdida de importancia de la periferia respecto de los centros como ~~aprovisionadora~~ de productos primarios y de mercado, tanto para bienes-servicios como para capitales. Como se sabe, en la segunda posguerra las exportaciones de la periferia siguieron estando concentradas en productos primarios y siguieron siendo dirigidas a los países del centro; pero, la elasticidad-producto de la demanda de los países del centro fue mucho menor que la correspondiente a los productos manufacturados. En el caso de América Latina, su participación en el comercio mundial descendió de 13% en 1948 a 5% en 1970, dándose entonces una fuerte marginalización relativa de sus bienes en los mercados dinámicos de los países del centro.

El concepto de inserción dependiente estaba referido a su vez al "modo de inserción" de los países subdesarrollados en el sistema mundial, que sería dependiente en tanto había tenido lugar por intermedio de crecientes importaciones de manufacturas y, en mayor grado aún, por intermedio de movimientos de capitales. En efecto, no obstante la marginalización relativa de la periferia en materia de inversiones extranjeras, la verdad es que ella tuvo un cierto contrapeso con el creciente aumento de los créditos externos, especialmente los "institucionales" (BIRF, BID, etc.). La participación de estos créditos en los ingresos totales de capital en América Latina aumentó de 30% a 66% entre los años cincuentas y sesentas, mientras que en el mismo período la inversión extranjera disminuía de 64% a 27%. Sin embargo, sería un error subestimar la importancia de la inversión directa, que se había ubicado en sectores claves o estratégicos, haciendo más dependientes las economías periféricas.

Esta vinculación financiera de la periferia con los centros, ha dado lugar a la llamada exacción financiera, que se expresa en el hecho de que las utilidades e intereses que se pagan al centro superan los ingresos de capital de la periferia y hace de los países de ésta exportadores netos de capitales. Es de señalarse que buena parte de las utilidades transferidas al exterior no correspon-

de al capital aportado por el centro, sino al excedente de capital creado en la propia periferia. Con todo, la exacción financiera que corresponde a la inversión directa, sigue siendo inferior a las pérdidas que se producen en las relaciones de intercambio (1.600 millones de dólares en promedio anuales en el período 1966-1970 de utilidades e intereses de la inversión directa, frente a 3.400 millones de pérdida por empeoramiento de las relaciones de intercambio). Por otra parte, estos flujos han determinado una extranjerización cada vez más creciente de la economía en sus sectores estratégicos, junto con un alto grado de subordinación tecnológica.

La disparidad que se da en la evolución de los ingresos y egresos determina la existencia de una especie de círculo vicioso del endeudamiento, que se ilustra con el hecho de que en el período 1950-1954 el servicio total del capital extranjero representaba un 18.5% de las exportaciones totales de América Latina, mientras que en el período 1965-1969 pasó a representar un 37.0% de las mismas.

La inserción dependiente de América Latina se vincula necesariamente con diversas formas de alienación social, que en concepto de quienes han formulado esta tesis se reflejaría tanto entre los empresarios, como en los trabajadores y el público consumidor.

Los nuevos conceptos que se están analizando fueron elaborados en los momentos en que habían ocurrido una serie de cambios en el sistema económico mundial, tales como la expansión general sin precedente del capitalismo, que sin embargo fue polarizada por el centro, en cuyo interior se observaban ciertas diferenciaciones que obliga a hablar de "centros" antes que de "centro" (y lo mismo ocurría en la periferia). Por su parte, los países socialistas tenían una presencia cada vez más creciente en la economía mundial.

En un período de veinte años (1950-1970), América Latina tuvo un crecimiento del PIB, con base fundamentalmente en el

incremento del producto industrial (que fue destinado sin embargo al mercado interno). Pero, el crecimiento de la población, por su parte, relativizó el crecimiento del PIB. Un elemento importante en esta época fue el avance de las empresas transnacionales, avance que como se ha visto tenía un carácter más cualitativo que cuantitativo, en acuerdo con el capital nacional. Varios de los esquemas de principios de los sesentas o de antes se estaban abandonando: existía conciencia de que el dinamismo del capitalismo no exigía una redistribución masiva del ingreso, sino más bien una reconcentración del mismo en los sectores medios y altos, para recomponer la demanda de los mismos; las reformas agrarias se encontraban frustradas o incompletas, pero también resultaba claro que para el dinamismo del capitalismo no era necesaria la reforma agraria (por otra parte, la agricultura se estaba subordinando al capital extranjero, lo que contradecía el proyecto ideológico que legitimaba la reforma agraria); la modernización del Estado había tenido sus límites en lo que se denominaba la "crisis fiscal", esto es, la falta de los recursos necesarios para que el Estado pueda apoyar sostenidamente el desarrollo; la misma planificación entró en crisis, pues los hechos ponían en claro que ella no era per se un instrumento del desarrollo, contra todo el optimismo (y voluntarismo) de los planificadores.

En ese contexto, el pensamiento mismo de la CEPAL fue influenciado por el enfoque dependientista (como en el caso, precisamente, de Aníbal Pinto), del que recogió algunas de sus categorías de análisis. De este modo, se produjo una ruptura de la hegemonía absoluta que el pensamiento cepalino había venido ejerciendo en América Latina, incluso entre los sectores de izquierda. El auge del pensamiento dependientista estaba vinculado a su vez con los procesos políticos de la época, lo que explicaba en parte la popularidad de ese pensamiento y, al mismo tiempo, explicaba estos nuevos avances del pensamiento cepalino. En efecto, luego del reflujo de los movimientos populistas a mediados de los cincuentas y de los progresos que hizo

el proyecto transnacional con los gobiernos latinoamericanos que postulaban un desarrollismo subordinado al capital extranjero -como el gobierno de Frondizzi en Argentina o el de Frei en Chile o el de Caldera en Venezuela-, la década de los sesentas concluyó con el fracaso de estos proyectos por la dinámica misma del capitalismo y con un ascenso de las fuerzas populares, ahora en torno a proyectos más definidamente antimperialista. Entre 1968 y 1972, en Perú y en Bolivia respectivamente ascendieron al poder Velasco Alvarado y Ovando (más tarde, J.J. Torres), mientras que en Chile la Unidad Popular ganó las elecciones presidenciales de 1970, con un programa de gobierno que era definido como una transición al socialismo. Por su parte, en Argentina, la amplia alianza formada una vez más en torno a Perón, obligó a los militares a dejar el poder. En Uruguay, a su vez, la hegemonía blanco-colorada fue puesta en jaque por el Frente Amplio. Este era el contexto político latinoamericano dentro del que se enunciaron los conceptos de marginalización relativa y de inserción dependiente, que como se podrá advertir no eran ajenos a los procesos políticos que se han señalado.

Los conceptos de marginalización relativa e inserción dependiente, no implicaron la propuesta de nuevas políticas económicas que pudieran influir en el modelo de planeación de la CEPAL. Ellos expresaban, simplemente, desarrollos que alcanzó el pensamiento cepalino, dentro de un contexto que casi los hacía necesarios. Pero, tales conceptos no significaban una ruptura de ese pensamiento. Por el contrario, era claro que el pensamiento cepalino persistió en el proyecto de desarrollo de un capitalismo nacional autónomo, no obstante que la cada vez más nítida presencia del patrón transnacional como eje del proceso de acumulación en América Latina, excluía la viabilidad de ese proyecto o por lo menos ponía una fuerte nota de duda al respecto. Sin embargo, la CEPAL siguió aferrándose al mismo.

En general, se tenía confianza en el desarrollo capi-

talista de América Latina, una vez que se corrigieran ciertas "anomalías" (que no parecían tan irrelevantes, como lo ponen de manifiesto estos mismos conceptos de marginalización relativa e inserción dependiente). En el fondo de las cosas, parece evidente que las limitaciones ideológicas que prevalecen en el seno del pensamiento cepalino, le impedía ir más allá y, por ejemplo, buscar en el estudio de las relaciones sociales de producción una explicación nueva del estatuto del subdesarrollo. De allí que su posición frente a la cuestión del capital extranjero en la región, siguió siendo por lo menos ambigua. Respecto del mismo, se mantuvo la posición de que el financiamiento externo era necesario para el desarrollo, siempre que fuera concebido como "complemento" del capital nacional, postulándose además que era preferible el flujo de capitales externos por la vía de los préstamos oficiales que por la vía de las inversiones directas (condiciones que eran completamente irreales, como lo demostró la práctica). Pero, aunque también se silenció oficialmente los avances de los sectores transnacionales en la década de los sesetas, algunos "cepalinos" pusieron en movimiento las virtudes analíticas propias de la CEPAL y realizaron una serie de estudios sobre la materia (como es el caso de Celso Furtado, que analizó la acción de las empresas transnacionales, análisis que fue básico para la fundamentación del pensamiento dependientista).

5. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL y la estrategia de las necesidades básicas.

En una cuarta época -que podría identificarse desde el comienzo de la década de los setentas-, la teoría del subdesarrollo de la CEPAL pareció sufrir una especie de parálisis, en tanto no presentó algunos otros avances importantes (1). A ello no parece

(1) Paradojalmente, es el propio Raúl Prebisch el principal animador de esta última época del pensamiento cepalino, pero ahora como crítico de alguno de sus aspectos (a partir de 1976 y desde la Revista de la CEPAL, cuya dirección le es encomendada).

ser ajeno el reflujó que tuvieron los movimientos populares en una parte importante de América Latina y la instauración de regímenes altamente represivos, que preconizaron las llamadas políticas "neoliberales".

Para los efectos de las relaciones entre la teoría del desarrollo de la CEPAL y su modelo de planeación, lo único que vale la pena consignar es la importancia que el concepto de necesidades básicas comenzó a tener en el pensamiento cepalino, como que la proposición prioritaria de la CEPAL (y de varios países de la región) pasó a ser precisamente la estrategia de satisfacción de dichas necesidades. En general, a partir del Informe Dag Hammarskjöld de 1975, el concepto de necesidades básicas comenzó a jugar un papel importante en el diseño de las políticas de desarrollo. Los modelos de planeación, en consecuencia, hubieron de considerar -como lo hacen-, esa estrategia.

La estrategia de satisfacción de las necesidades básicas no debe ser confundida con aquélla orientada a erradicar la pobreza. En efecto, el elemento esencial para definir las necesidades básicas "es su referencia a bienes y servicios que pueden producirse y distribuirse a toda una población nacional, según expectativas realistas, sin que ello dependa del logro de un orden mundial más equitativo" (1). La estrategia de satisfacción de las necesidades básicas está vinculada entonces a la implantación de un determinado estilo de desarrollo relativamente autónomo, que haga posible satisfacer tales necesidades. En cambio, la estrategia de erradicación de la pobreza, pretende aportar soluciones al problema de la pobreza masiva, que es considerada como una "anomalía" del sistema, sin entrar a modificar el estilo de desarrollo vigente (2).

- (1) Cfr. Marshall Wolfe, "Para 'otro desarrollo': requisitos y proposiciones" en Revista de la CEPAL, núm. 4, segundo semestre de 1977, Santiago de Chile, p. 45.
- (2) Cfr. Oscar Altimir, "La pobreza en América Latina" en Revista de la CEPAL, núm. 13, abril de 1981, Santiago de Chile, p. 93.

Es casi innecesario decir que la propuesta de las necesidades básicas ha sido considerada como una utopía, porque supone la realización de cambios fundamentales. El enfoque de la pobreza es preferible muchas veces a esa propuesta, precisamente porque se le estima más realista y ajustado a los hechos. Sin embargo, la verdad es que el enfoque de la pobreza no es más realista que la estrategia de las necesidades básicas. Por lo pronto, hay que considerar que la pobreza no es una "anomalía" del sistema, sino que, como se ha observado, una condición del mismo. La pobreza se erradica sólo si se eliminan sus causas. Hay que ir entonces a esas causas, que se encuentran en las relaciones sociales de producción vigentes. Modificar ese tipo de relaciones, es igual o más complicado que promover otro tipo de desarrollo (que también implica afectar el tipo de relaciones sociales de producción vigente).

Hay quienes piensan que, siendo escasas las probabilidades de que la estrategia de las necesidades básicas se agoten a corto plazo en América Latina, es conveniente no obstante ocuparse de ella, porque en pocos años más podría llegar a ser el horizonte más probable de la región (1). Esto parece razonable, pero en el contexto de una serie de supuestos históricos que hagan no sólo posible, sino también necesaria dicha estrategia.

6. El enfoque dependientista y el contexto histórico de su surgimiento.

Esta descripción de las teorías del subdesarrollo en América Latina, no puede quedar circunscrita a la teoría del subdesarrollo de la CEPAL, no obstante que ha sido ella la que ha determinado el tipo de planeación que ha predominado en la región. Es indis-

(1) Cfr. José Graciarena "La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano", en Revista de la CEPAL, núm. 8, agosto de 1979, Santiago de Chile, pp. 41 a 45.

pensable ocuparse también de otras corrientes del pensamiento latinoamericano, como es el caso del enfoque dependencista, porque pese a que esta última corriente de pensamiento no tiene el importante papel que el pensamiento cepalino cumple en la planeación de la región, la verdad es que ella no ha dejado de influir en la planeación que se lleva a cabo en América Latina (como ocurre en algunos casos, según se verá más adelante) y, además, en el propio pensamiento cepalino (según se vio más atrás), aunque también es influida por el mismo. Un breve análisis de los desarrollos fundamentales del dependencismo, parece entonces más que necesario.

Comenzamos por precisar que, a diferencia de lo que podría decirse del pensamiento cepalino, de la corriente dependencista no emergió "una" teoría, sino "varias" teorías. En estricto rigor, no existe "un" cuerpo de proposiciones que agrupe a todos los autores dependencistas. Bajo la denominación de "dependencismo", coexisten muy diversas teorías, que sirven de punto de partida a cada autor dependencista (1). De allí que utilicemos la expresión "enfoque" para referirnos al dependencismo, siguiendo a un estudioso del mismo que acuñó esa expresión y que, para caracterizar al dependencismo, expresó que lo que había en éste era "un conjunto de apreciaciones globales comunes sobre la evolución de las economías latinoamericanas, en las que se pone énfasis en el carácter dependiente de su funcionamiento; o sea, buscan revelar las modalidades que adquieren las relaciones de dominación a que está sujeta América Latina..." (2). También habremos de precisar -siguiendo al mismo autor-, que el enfoque de la depen-

-
- (1) Unos de los más connotados dependencistas, al referirse a las críticas dirigidas a este enfoque, expresa: "Cabe señalar también que tales críticas se caracterizan por intentar agrupar en una misma 'teoría' a toda una corriente de ideas donde hay enormes divergencias internas... (Theotonio Dos Santos, Imperialismo y dependencia, Ediciones Era, México, 2a. ed., 1980, p. 359.
 - (2) Cfr. Pedro Paz, El enfoque de la dependencia en el desarrollo del pensamiento económico latinoamericano, publicado en la revista del CIDE, Economía de América Latina, No. 6, México, septiembre de 1981, pp. 61-83.

dencia, a diferencia del pensamiento cepalino no contiene un ciclo completo: teoría, interpretaciones, política e implementación técnica de esa política, que permita equipararlo con dicho pensamiento (y que lo haga relevante en materia de planeación).

Formuladas estas dos precisiones preliminares, parece importante hablar del marco histórico en el que se gestó la corriente dependientista en América Latina. Este enfoque surgió en la segunda mitad de la década de los sesentas, en medio de la crisis del pensamiento estructuralista y de su proyecto de desarrollo de un capitalismo nacional y autónomo. Un referente histórico importante del surgimiento del enfoque dependientista fue la presencia cada vez más creciente del capital extranjero, que puso de manifiesto las relaciones de dominación existente en el proceso global de acumulación. Las mismas luchas de liberación nacional de participación popular de Argentina, Bolivia, Chile y Perú de fines de los sesentas y principios de los setentas, pueden considerarse como parte del marco histórico en que se desarrolló el pensamiento dependientista, en cuanto que los procesos históricos estimulan la reflexión crítica y de alguna manera la popularizan. Este es el caso del enfoque de la dependencia, que se insertó en el sentimiento antimperialista que presidió los movimientos populares de la época en América Latina, como una reacción frente al proyecto transnacional.

Las circunstancias históricas en que se encontraba inmerso el surgimiento del enfoque dependientista, determinaron que la atención de éste se dirigiera hacia la explicación de las luchas políticas de esos momentos, configurándose como una verdadera sociología del subdesarrollo, cuyas conclusiones políticas más relevantes fueron declarar inviable el proyecto de desarrollo de un capitalismo nacional y autónomo y postular la superación del subdesarrollo fuera del capitalismo y del desarrollismo, es decir, dentro del socialismo. Estas conclusiones se contraponían a la tesis de los partidos comunistas del continente, que postulaban la revolución democrática-bur-

guesa como una etapa previa a la lucha por la revolución socialista. Tales conclusiones políticas del enfoque dependientista se encontraban presente en todos sus análisis, que solían concentrarse en la cuestión del poder. Posiblemente, detrás de estos análisis se encontraba, como punto de partida de los mismos, el propósito de racionalizar una opción política diversa de la que estaban ofreciendo en América Latina los partidos comunistas de la región.

7. Visión general del enfoque dependientista.

Una visión general del enfoque dependientista puede alcanzarse si se analiza el pensamiento de algunos autores que son representativos de distintas teorías que integran el enfoque dependientista. En este sentido, parecen especialmente relevantes las ideas de Andre Gunder Frank (sobre la categoría "metrópoli-satélite"), de Theotonio Dos Santos (sobre la dependencia como "situación condicionante"), de Aníbal Quijano (sobre la categoría de "polo marginal") y de Ruy Mauro Marini (sobre la categoría de "superexplotación"), en tanto que el conjunto de esas ideas podría desprenderse la visión general que se desea dar al enfoque dependientista.

Andre Gunder Frank es el precursor de los estudios dependientistas en América Latina, con sus tesis sobre el subdesarrollo (1). En síntesis, con base en un enfoque que califica de histórico y estructural, A. G. Frank sostiene que "el actual subdesarrollo de América Latina es el resultado de su participación secular en el proceso de desarrollo capitalista mundial", rechazando explícitamente las tesis "dualistas" y "feudalistas" en esa época en boga. El subdesarrollo es entonces el producto histórico de las relaciones entre los países actualmente subdesarrollados y los países actualmente de-

(1) Para todo lo que sigue, cfr. Andre Gunder Frank, "El desarrollo del subdesarrollo" en América Latina: subdesarrollo o revolución, Ediciones Era, México, 3a. ed., 1980.

sarrollados, entre las metrópolis y los satélites. El pensamiento de A. G. Frank gira en torno de varias hipótesis: (a) dentro de la estructura metrópoli-satélite, las metrópolis tienden a desarrollarse, mientras que los satélites tienden a subdesarrollarse (b) los satélites experimentan su mayor desarrollo industrial clásico cuando y allí donde sus lazos con la metrópoli son débiles (por aislamientos temporales, v.gr. la depresión de 1929, o por aislamientos geográficos o económicos); pero, a manera de corolario, cabe decir que cuando esos lazos se establecen o restablecen, el desarrollo de las regiones respectivas queda estrangulado o canalizado en direcciones que no son autoperpetuantes o prometedoras; (c) las regiones que están actualmente subdesarrolladas y con mayor aspecto feudal son aquellas que tenían lazos más estrechos en el pasado con la metrópoli (v.gr. Antillas o el N. E. de Brasil); (d) el latifundio nació como una empresa comercial, que respondía al aumento de la demanda en el mercado nacional y mundial, ampliando sus tierras, su capital y su trabajo; y (e) los latifundios que hoy se encuentran aislados, bajo formas semifeudales y con funciones de subsistencia, lo están por haber declinado la demanda de sus productos y por haber declinado su capacidad productiva.

Este tipo de análisis se vincula con ciertas proposiciones políticas (1), que consideran a la burguesía nacional (y local en las zonas rurales), como el enemigo inmediato de la liberación nacional en América Latina. La lucha contra el enemigo inmediato de clase a nivel local y nacional genera una confrontación directa con el enemigo principal imperialista. En cambio, la alianza de las "más amplias fuerzas antimperialistas" no implica un enfrentamiento con el enemigo inmediato clasista y ni siquiera resulta una confrontación precisa y verdadera con el enemigo imperialista. Tales proposiciones se fundamentan en la estructura de clases latinoamericana, cuyas burguesías estaban fundamentalmente orientadas hacia el exterior (los intereses agrícolas, mineros y exportadores aspiraban a mantener el

(1) Cfr. del mismo autor, "Latinoamérica: subdesarrollo capitalista o revolución socialista", en op. cit. supra, pp. 327 ss.

subdesarrollo). La revolución "democrática-burguesa", si la hubo, debe buscarse cien años atrás, en los esfuerzos de ciertos sectores de la burguesía, que procuraron llevar adelante un proyecto de desarrollo capitalista nacional y autónomo, siendo derrotados (v. gr. Francia y López en Paraguay, Juárez en México, Balmaceda en Chile, etc.). De allí que la conclusión sea que "el neoimperialismo y el desarrollo del monopolio capitalista están obligando a todos los sectores de la clase burguesa de América Latina a una alianza económica y a una dependencia aún más estrecha respecto de la metrópoli imperialista. La vía del capitalismo nacional o estatal hacia el desarrollo económico les está cerrada por el neoimperialismo actual. La misión política de acabar con el desarrollo del subdesarrollo económico corresponde, por tanto, a los pueblos mismos" (1).

La noción de dependencia como "situación condicionante" aparece en los trabajos de Theotonio Dos Santos, quien expresa que la dependencia es "una situación en que un cierto grupo de países tienen su economía condicionada por el desarrollo y la expansión de otros países". De donde se sigue que la dependencia está "fundada en una división internacional del trabajo que permite el desarrollo industrial de algunos países y limita este mismo desarrollo en otros, sometiéndolos a las condiciones de crecimiento inducido por los centros de dominación mundial". Ahora bien, "una situación condicionante determina la acción y comportamiento de los hombres". En este sentido, es menester tener presente que, "si la dependencia es una situación condicionante, ella establece los límites posibles de desarrollo de estos países y de sus formas. Sin embargo, esto no es definitivo por dos motivos: (a) porque las situaciones concretas de desarrollo están formadas tanto por estas condicionantes generales de la dependencia como por las características específicas de la situación condicionada, que redefinen y particularizan la situación condicionante general; (b) la situación misma de dependencia se puede cambiar, y de hecho lo hace, según cambien las estructuras hege-

mónicas y las mismas estructuras dependientes..." De donde también se sigue que "la dependencia condiciona una cierta estructura interna que la redefine en función de las posibilidades estructurales de las distintas economías nacionales" (lo que tiene una profunda importancia metodológica, porque las leyes que rigen el desarrollo de los países subdesarrollados son específicas y, en este caso, no se trata de "aplicar" conceptos genéricos a particulares sino de "redefinir" conceptos universales según algunas situaciones específicas). Para la comprensión de la dependencia es menester también conocer la articulación existente "entre los intereses dominantes en los centros hegemónicos y los intereses dominantes en las sociedades dependientes", conocimiento que conduce a la conclusión de que entre esos intereses dominantes, pese a una cierta conflictividad, existe una identidad (de modo que más que "alineación", existe "compromiso"). El corolario político de todo lo anterior consiste en que, si la dependencia es una situación que configura a su vez una situación interna a la que está estructuralmente ligada, "no es posible romperla aislando al país de las influencias exteriores, pues esto simplemente provocaría un caos de una estructura interna que es dependiente por esencia. La única solución para romperla sería, pues, cambiar estas estructuras internas, lo que conduce necesariamente, al mismo tiempo, al enfrentamiento con esta estructura internacional" (1).

Es importante señalar que de acuerdo con este enfoque de la dependencia, el desarrollo de la economía mundial resulta ser desigual y combinado: desigual, "porque el desarrollo de partes del sistema se hace a costa de otras partes"; combinado, "porque es la combinación de estas desigualdades y la transferencia de

(1) Para todo lo anterior, cfr. de Theotonio Dos Santos, "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina" en Helio Jaguaribe et aliter, La dependencia político-económica de América Latina, Siglo XXI, México, 12a. ed., 1980, pp. 180-187. El mismo trabajo aparece publicado como Capítulos XIII, XIV y XV en Theotonio Dos Santos, Imperialismo y dependencia (ERA, México, 2a. ed., 1980).

recursos de los sectores más atrasados y dependientes a los más adelantados y dominantes la que explica esta desigualdad, la profundiza y la transforma en un elemento necesario y estructural de esta economía". En América Latina, después de las formas de dependencia que representan históricamente las llamadas "economías exportadoras", se da una nueva forma de dependencia, en la que "la producción industrial que se desarrolla está condicionada en varias formas por las exigencias del mercado internacional de bienes y capitales", a saber la existencia de un sector exportador que produce las divisas que permiten comprar los insumos utilizados por el sector industrial, las fluctuaciones de la balanza de pagos (que tiende a ser deficitaria), y el monopolio tecnológico que ejercen los centros imperiales. En definitiva, este sistema de "reproducción dependiente" debe ser entendido "como parte de un sistema de relaciones económicas mundiales basado en el control monopolístico del gran capital, en la dominación de unos centros económicos y financieros sobre otros, y en el monopolio de una tecnología altamente compleja, todo lo cual condiciona un desarrollo desigual y combinado a nivel internacional y nacional" (1).

La categoría de "polo marginal" propuesta por Aníbal Quijano para denominar una franja de la actividad económica (la configurada por las ocupaciones de los marginados), debe ser también considerada dentro de esta visión general del enfoque dependientista, por que con base en ella se arriba al problema de la dependencia, proponiéndose una definición de la misma. La idea central es que el polo marginal de la economía no constituye un sector separado de la misma. La mano de obra marginalizada no es en realidad expulsada del sistema, como pudiera creerse. En general, la marginalización no genera un dualismo estructural, es decir una oposición entre un "sector integrado" y un "sec-

(1) Para todo lo anterior, Theotonio Dos Santos, Imperialismo y dependencia, op. cit. supra, pp. 310-320.

tor marginal". Lo cierto es que "el 'polo marginal' de la economía, lejos de constituir un 'sector' separado y aun opuesto al 'sector integrado', es el nivel más bajo de la estructura de actividad económica general del modo de producción capitalista contemporánea y está relacionado directamente con los procesos de realización de la plusvalía para los niveles medios y bajos del sistema y fragmentariamente con el proceso productivo. Pero esas relaciones son, por su naturaleza, inestables y precarios, y no pueden ser estructuradas de manera consistente" (1).

Lo importante para los efectos del enfoque dependientista, es que el polo marginal de la economía sería un fenómeno estructural permanente (y la población marginalizada un estrato nuevo), que en América Latina no es sino la consecuencia directa del carácter dependiente, desigual y combinado de su subdesarrollo capitalista. De allí que la dependencia sea presentada por este autor como "un concepto que da cuenta, al mismo tiempo, del cambiante sistema de relaciones entre los varios niveles de desarrollo del modo de producción capitalista y del carácter derivativo que, respecto de este sistema de relaciones, asumen las leyes históricas que gobiernan el modo de estructuración de las relaciones de producción y de dominación social y política en el nivel subdesarrollado del modo de producción" (2).

De esta manera, América Latina aparece como una región dominada (a partir del siglo XVI), en la que su subdesarrollo se explica como una función históricamente necesaria en razón de su carácter dependiente. Ahora bien, como destaca Aníbal Quijano, existen mecanismos de articulación entre los centros hegemónicos y los países dependientes, que fueron siempre "el resultado del modo se-

-
- (1) Cfr. de Aníbal Quijano, "Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina", en Aníbal Quijano et. al., Populismo, marginalización y dependencia, EDUCA, Costa Rica, 2a. ed., 1976, pp. 198 y 199.
- (2) Ibidem, p. 207.

gún el cual la situación concreta del nivel dominado, podría ser utilizado para los nuevos fines de la dominación" (1), porque si bien los cambios en los centros hegemónicos determinan cambios en los países dependientes, estos cambios sólo pueden operar dentro de las circunstancias creadas por las anteriores etapas de dominación.

Ruy Mauro Marini, por su parte, entiende la dependencia "como una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia" (2).

Este concepto es formulado para explicar las relaciones de América Latina con la economía mundial, relaciones que se articulan plenamente sólo en el curso del siglo XIX y, específicamente, después de 1840, con el surgimiento de la gran industria, que establece bases sólidas para la división internacional del trabajo.

La inserción de América Latina en el mercado mundial contribuye a que la acumulación en los países industriales dependa más del aumento de la capacidad productiva del trabajo que de la explotación del trabajador; pero, en el interior de los países latinoamericanos, el desarrollo se da con base en una mayor explotación del trabajador, lo que le confiere un carácter contradictorio a la dependencia latinoamericana. En efecto, explicando lo que denomina "el secreto del intercambio desigual", Marini señala que la "inserción en América Latina en la economía capitalista responde a las exigencias que plantea en los países industriales el paso a la producción de plusvalía relativa" (3). Este paso se genera por la gran oferta mundial de alimentos que América Latina contribuye a crear, cuyo efecto directo será reducir el valor real de la fuerza de trabajo en los países industriales. Este efecto se ve multiplica-

(1) Ibidem, p. 210.

(2) Cfr. en Ruy Mauro Marini, Dialéctica de la dependencia, Era, México, 5a. ed., 1981, p. 15

(3) Ibidem, p. 24.

do por la depresión de los precios de los productos primarios en el mercado mundial. El deterioro de los términos de intercambio se explica, según Marini, por la debilidad económica de los países no industriales, y representa una transgresión a la ley del valor, es decir, una transferencia de valor que pasa por encima de las leyes del intercambio. En el caso de América Latina, el mecanismo de compensación para neutralizar total o parcialmente esta transferencia de valor es el incremento de la masa de valor, a través de una mayor explotación del trabajo. Esta mayor explotación del trabajo puede darse a través de tres mecanismos: (a) el aumento de la intensidad del trabajo; (b) la prolongación de la jornada de trabajo; y (c) la reducción del consumo del obrero más allá de su límite normal. Teóricamente, sólo el aumento de la intensidad del trabajo permite compensar en términos reales tales desventajas, puesto que da lugar a la creación de más valor en el mismo tiempo de trabajo. En la práctica, todos estos mecanismos concurren a aumentar la masa de valor realizada y, por consiguiente, la cantidad de dinero obtenida a través del intercambio. En definitiva, "las naciones desfavorecidas por el intercambio desigual no buscan corregir el desequilibrio entre los precios y el valor de sus mercancías exportadas (lo que implicaría un esfuerzo redoblado para aumentar la capacidad productiva del trabajo), sino más bien compensar la pérdida de ingresos generados por el comercio internacional, a través del recurso a una mayor explotación del trabajador... (En) el marco de este intercambio, la apropiación del valor realizado encubre la apropiación de una plusvalía que se genera mediante la explotación del trabajo en el interior de cada nación" (1).

De esta manera, el concepto de dependencia aparece íntimamente ligado con el de superexplotación. En América Latina, a diferencia de los países industriales, la circulación se separa de la producción y se efectúa básicamente en el ámbito del mercado externo. De allí que el consumo individual del trabajador no inter-

(1) Ibidem, pp. 24-38.

fiera en la realización del producto, aunque sí determine la cuota de plusvalía. De allí también que la tendencia natural del sistema sea explotar al máximo la fuerza de trabajo.

8. Un balance también general del enfoque dependientista.

La visión general que se ha proporcionado del enfoque dependientista, permitiría hacer un balance también general sobre el significado de su contribución al pensamiento latinoamericano sobre el subdesarrollo. En ese orden de ideas, creemos que debe destacarse el avance concreto que el enfoque dependientista ha representado para alcanzar un conocimiento más rico de la realidad latinoamericana, cualesquiera que sean las críticas particulares o generales que puedan formularse a su respecto (1). Aunque el concepto de dependencia estaba implícito en el pensamiento cepalino (teoría centro-periferia), la verdad es que éste no incursionó nunca en un análisis real de la dependencia, ni siquiera cuando algunos, como Aníbal Pinto, bajo la influencia del enfoque dependientista, fueron más allá del análisis tradicional de la CEPAL (2). El solo postulado teórico de la dependencia como un sistema de relaciones de dominación que explica la

- (1) El enfoque dependientista y las diversas teorías dependientistas tienen una serie de críticos (algunos de ellos también dependientistas, cuando se trata de criticar alguna teoría en particular). Entre tantos autores, cfr. por ejemplo Agustín Cueva ("Problemas perspectivas de la teoría de la dependencia" en Historia y sociedad, núm. 3, México, 1974); Jorge Castañeda y Enrique Hett (El economismo dependientista, Siglo XXI, México, 2a. ed., 1979, y la réplica de Vania Bambirria en Teoría de la dependencia: una anti-crítica, Era, México, 1978); José Serra y Fernando H. Cardoso ("Las desventuras de la dialéctica de la dependencia" en Revista mexicana de sociología, 1978, número extraordinario, UNAM, México, y la réplica de Ruy Mauro Marini "Las razones del neodesarrollismo" (en el mismo ejemplar de esa revista), Fernando Arauco en "Observaciones en torno a la dialéctica de la dependencia" en Historia y sociedad, 3, México, 1974), Carlos Toranzo ("Notas sobre la teoría de la marginalidad social" en Historia y sociedad, 13, México, 1977), etc. Una crítica más general se encuentra en Pedro Paz, El enfoque de la dependencia en el desarrollo del pensamiento económico latinoamericano, cit. supra.
- (2) Nos referimos a su trabajo El sistema centro-periferia 20 años después, cit. supra.

realidad de América Latina, es un punto de partida importante para profundizar el conocimiento sobre la región, conocimiento que ha estado permanentemente obstruido por la visión ideológica burguesa, empeñada en velar u ocultar que, en lo fundamental, somos parte de un sistema de relaciones de dominación. En cambio, los conceptos de dependencia subyacente en las categorías metrópoli-satélite (A. G. Frank), polo marginal (A. Quijano) y superexplotación (R. M. Marini), así como la noción de la dependencia como situación condicionante (E. Dos Santos), ponen de manifiesto la existencia de ese sistema de relaciones de dominación. El conocimiento a que nos estamos refiriendo se ha ido formando precisamente a través del estudio de los diversos aspectos de esa relación de dominación, incluso por autores que no tienen una vinculación directa con la visión global del dependentismo, pero que tienen presente la existencia de tal relación (1).

Además de los avances que el dependentismo ha logrado por si mismo o ha promovido en el campo de la economía, debe destacarse también sus méritos en el campo de la política, en tanto ha puesto de relieve, por lo menos, los límites que tenía (y tiene) la alianza de clases, fundada en la existencia de una burguesía nacional, que solía (y suele) presentarse como tal, sin mayores análisis, especialmente en el orden ideológico. Esto, aunque no se compartan los planteamientos como el de Frank (sobre el "enemigo inmediato") o como el de Dos Santos ("fascismo o socialismo").

9. Estructuralismo y dependentismo.

Para concluir, creemos que un examen de las diferen-

(1) Así, por ejemplo Pedro Paz analiza la dependencia comercial y la dependencia financiera ("Dependencia financiera y desnacionalización de la industria interna" en Trimestre Económico No. 146), como componentes de la categoría más amplia de dependencia económica, la que entiende como una "matriz de relaciones de dominación para la apropiación concentrada de excedentes, que lleva implícita la transferencia de los centros de decisión en materia tecnológica, comercial, etc" (en El enfoque de la dependencia en el desarrollo del pensamiento latinoamericano, cit. supra. p. 15).

cias que presentan entre sí la corriente estructuralista de la CEPAL y el enfoque de la dependencia, permitiría aclarar todo cuanto pudiera no haber quedado suficientemente explicado. Pues bien, lo más general que podría decirse respecto de estas diferencias es que ellas son de carácter teórico-metodológico, así como de interpretación respecto de los distintos problemas globales de América Latina. En efecto, la corriente estructuralista se apoya teóricamente en la economía política convencional y, en especial, en el pensamiento keynesiano y sus derivaciones hacia modelos de crecimiento, mientras que casi todos los trabajos dependentistas se apoyan teóricamente en el pensamiento marxista (1). Asimismo, la visión de la corriente estructuralista respecto de la viabilidad de un desarrollo capitalista nacional y autónomo en América Latina, es negada por los autores del enfoque de la dependencia, quienes sostienen la inviabilidad de ese tipo de desarrollo, pues consideran imposible superar el subdesarrollo en los marcos de las relaciones capitalistas de producción. De allí se sigue que, mientras el proyecto de capitalismo autónomo sustentado por la corriente estructuralista contiene un ciclo completo: teoría, interpretaciones, política e implementación técnica de esta política, el enfoque dependentista sólo ofrece una visión teórica y un análisis de la realidad, esto es, carece de políticas para actuar

(1) De las bases teóricas del enfoque de la dependencia se ha dicho que, aunque principalmente influidas por el pensamiento marxista, son disímiles. Como expresa Pedro Paz, "se puede apreciar que en ciertos autores dependentistas existe una yuxtaposición de distintos cuerpos teóricos, lo que significa un cierto eclecticismo metodológico-conceptual, y en consecuencia, bases teóricas muy endebles como fundamentación del enfoque de la dependencia. El resultado de este camino que siguieron los esfuerzos por interpretar la realidad sobre bases distintas a las vigentes, consistió en que el enfoque de la dependencia no pudo alcanzar un estatuto teórico capaz de articular en torno suyo una interpretación de la realidad cada vez más profunda, más completa, más rigurosa, más iluminadora de la praxis política; en suma, más científica en su sentido lato", (en El enfoque dependentista en el desarrollo del pensamiento latinoamericano, cit. supra).

sobre la realidad.

Para la comprensión del funcionamiento de las economías latinoamericanas, ambas corrientes parecen partir de un mismo hecho esencial, que en el lenguaje cepalino aparece descrito como la existencia de un "centro" y de una "periferia". Pero, mientras en el pensamiento estructuralista la relación centro-periferia no es nunca realmente analizada en sus causas (ni siquiera en los trabajos relativos a la "dependencia externa" del propio pensamiento cepalino), en el enfoque dependentista esta relación es calificada como un sistema de relaciones de dominación y, consecuentemente, profundizada en los diversos aspectos que dicho sistema presenta, especialmente en lo que ello representa como mecanismo para la apropiación de excedentes. El pensamiento cepalino destaca el hecho de que las estructuras económicas de los países del centro se caracterizaban por su diversificación y homogeneidad, mientras que las estructuras económicas de los países de la periferia se caracterizan por su especialización y heterogeneidad. De estas diferencias estructurales deriva la teoría del deterioro de los términos de intercambio (que es una crítica a la teoría clásica del comercio internacional), deterioro que se evidencia por la desigual evolución de la productividad y de los ingresos medios (en lenguaje cepalino, los frutos del progreso técnico se concentran en el centro). Los hechos esenciales observados por la corriente estructuralista son tomados en consideración por los autores de la dependencia, pero es diverso el sentido que adquieren esos hechos cuando se les concibe dentro de un sistema de relaciones de dominación y es diverso el grado de especificidad con que son analizados estos hechos, especialmente en lo que se refiere a las repercusiones que provoca la presencia creciente del capital extranjero. En síntesis, el enfoque de la dependencia se dirige a explicar una serie de fenómenos que los estudios de la "dependencia externa" de la CEPAL no habían destacado suficientemente: control extranjero de la producción de bienes para el mercado interno, desnacionalización de la industria existente y de las instituciones financieras, etc.

Con todo lo dicho, creemos que es posible iniciar el análisis de la teoría de la planeación -que es la materia del próximo capítulo-, en la que necesariamente se reflejan las visiones del subdesarrollo que han sido examinadas en este capítulo. En efecto, en la base de la teoría cepalina de la planeación, por ejemplo, se encontrará la visión del subdesarrollo de la CEPAL, con la política básica de desarrollo propuesta por la misma CEPAL -la política de industrialización deliberada-, mientras que en las reformulaciones o críticas a la misma teoría se omitirá sistemáticamente toda referencia a la cuestión de la dependencia, que no es un elemento explícitamente incorporado a la visión cepalina del subdesarrollo. Por otra parte, será notoria la inexistencia de una teoría de la planeación de carácter dependencista, precisamente por el planteamiento general de los dependencistas de que no hay desarrollo posible dentro del subdesarrollo capitalista, no obstante que la práctica histórica de la planeación admitirá, aunque en contados casos, la categoría de la dependencia como el eje de ciertos planes (como se dice en el capítulo V).

CAPITULO IV. LA TEORIA DE LA PLANEACION EN AMERICA LATINA.

Sumario: 1. La teoría de la planeación en América Latina a través de las técnicas de programación de la CEPAL. 2. El modelo de programación de la CEPAL. 3. Las etapas del proceso de planeación 4. La teoría de la planeación de la CEPAL y sus relaciones con la teoría del subdesarrollo de la propia CEPAL. 5. Los nuevos avances en materia de planeación: la viabilidad como componente de la planeación del desarrollo. 6. La estrategia como componente de la planeación del desarrollo. 7. La "planificación de situaciones". 8. Las insuficiencias de la teoría de la planeación en América Latina.

1. La teoría de la planeación en América Latina a través de las técnicas de programación de la CEPAL.

La teoría de planeación de la CEPAL -presentada primeramente bajo la forma de técnica de programación- comienza a elaborarse, según Octavio Rodríguez (1), en el trabajo de Raúl Prebisch sobre problemas teóricos y prácticos del crecimiento (1951), continúa con el trabajo de la CEPAL que contiene un estudio preliminar sobre la técnica de la programación del desarrollo económico (1953), y alcanza su primera formulación general en el trabajo de CEPAL denominado "Introducción a la técnica de la programación" (1955). De este último documento, transcribimos a continuación la presentación que el mismo documento hace de la técnica de programación (2).

(1) Cfr. de ese autor, La teoría del subdesarrollo de la Cepal, Siglo XXI, México, 2a. ed., 1981.
(2) Ibidem, pp. 178 y 179.

"Puede hacerse ya un resumen de los resultados obtenidos con el cálculo de las proyecciones generales y situar dichas proyecciones en el sitio que les corresponde en la elaboración de un programa, como se verá a continuación.

En primer término, se han establecido las metas probables de crecimiento escogidas. En segundo lugar, se han fijado también objetivos respecto a la futura distribución del ingreso en consumo y ahorro y, en consecuencia, el grado de esfuerzo de la comunidad para alcanzar una mayor capitalización. Se ha calculado luego el monto de las inversiones necesarias para llevar adelante cada hipótesis y, confrontando el monto de esas inversiones con el ahorro interno, se ha estimado la aportación de capital extranjero. Asimismo, se ha establecido un supuesto acerca del crecimiento de la capacidad para importar y, comparando ésta con la demanda probable de importaciones, se ha fijado el monto necesario de las sustituciones que habrá que realizar para llevar adelante el programa.

Hasta aquí se ha trabajado con cifras globales. Ahora bien, en última instancia, la finalidad de un programa es establecer la distribución de las inversiones futuras para poder alcanzar las metas previstas. Esto significa que del análisis global hay que pasar a cada uno de los sectores de la actividad económica. Lo primero que habrá que determinar es cómo se repartirá la demanda futura entre los distintos bienes de consumo y qué repercusión tendrá esta estructura del consumo en los bienes intermedios y de capital. Una vez conocidas en detalle las futuras necesidades de bienes y servicios, deberá estudiarse qué parte de esas necesidades ha de ser cubierta con importaciones y dónde es más viable la sustitución. El monto de la demanda en cada sector, menos la parte que se atiende a través de las importaciones, dará las metas de producción que es necesario cumplir en cada rama de la actividad interna. A ello habrá que agregar las metas previstas para las actividades de exportación. El paso inmediato será determinar las medidas que deban

aplicarse para conseguir esas metas. Esto exigirá un análisis a fondo de la situación de cada sector con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos existentes y fijar el monto y la naturaleza de las inversiones que haya que realizar. Entre los recursos existentes, el trabajo tiene especial importancia. La elevación de la productividad por hombre es una de las finalidades esenciales de un programa. El estudio de cada sector deberá indicar cuál es el nivel de la productividad del trabajo, y cuáles son las posibilidades de mejorarla. Ligada a este problema está la necesidad de desplazar población ocupada de los sectores menos productivos a los sectores más productivos de la economía, y modificar así la estructura de la población.

Así pues, las proyecciones por sectores constituyen la segunda fase de la técnica de la programación. Una vez elaboradas, la confrontación de sus resultados con las proyecciones generales constituye la etapa final en la elaboración de esta fase de la programación, pero no en la preparación de un programa. Fijados determinados objetivos como resultado de las proyecciones, quedarán aún dos grandes campos por cubrir, a saber, la determinación de la política económica que deba seguirse y la organización administrativa adecuada para la ejecución del programa" (1).

Esta transcripción de la presentación sintética hecha por la propia CEPAL de las técnicas de la programación, nos permite conocer en fuente original en que consistirían tales técnicas y, al mismo tiempo, comenzar a percibir su clara vinculación con una concepción teórica y con la política de desarrollo de la propia CEPAL.

(1) Este estudio de la CEPAL está publicado por las Naciones Unidas (E/CN.12/363). Es de señalarse que los "objetivos" a los que se alude varias veces en esta transcripción, son en verdad "metas" antes que "objetivos".

2. El modelo de programación de la CEPAL.

Todas estas técnicas de programación fueron conformando el correspondiente modelo: el llamado "modelo de programación de la CEPAL", que en estricto rigor no es un modelo plenamente elaborado ni es un modelo de la que sea autora la CEPAL, pero que sin lugar a dudas interpreta la técnica de la programación de la CEPAL y, más en general, está influido por la teoría y la política de desarrollo cepalina. A continuación, expondremos sucintamente dicho modelo, siguiendo para ese efecto un conocido texto (1).

El "modelo de programación de la CEPAL" es presentado, inicialmente, como un modelo global y preliminar, para luego desarrollarse como modelo detallado. En su versión global y preliminar, el modelo incluye las siguientes variables: producto bruto (PB), capital (K), consumo (C), inversión bruta (IB), inversión neta (IN), depreciación (D), exportaciones (X), importaciones (M), saldo de la balanza de pagos en cuenta corriente (SBP) cuya acumulación incrementa la deuda externa (DEX), relación producto-capital para la economía en su conjunto (a) y tasa de depreciación (d). Algunas de estas variables se definen para el primer período en que pueden tomarse decisiones (i) y para un período siguiente (i+1). El modelo de la CEPAL aparece formulado en términos de un sistema de seis ecuaciones, que recoge las principales relaciones que vinculan a esas variables. El modelo cuenta con tres grados de libertad, lo que permite que -habida consideración de las restricciones del caso-, el mismo sea utilizado para instrumentar las políticas económicas que se determinen (v. gr. un incremento del producto bruto y/o del consumo). Los modelos de planeación, a diferencia de los modelos de teoría, cuentan siempre con ciertos grados de libertad, pues establecen relaciones entre

(1) Nos referimos al texto de Pedro Vuskovic denominado Técnicas de planificación (ILPES, Santiago de Chile, 1965), que resume una serie de conferencias dictadas en el Programa de Capacitación de 1962.

variables dependientes e independientes, mientras que en los modelos de teoría todas las variables tienen el carácter de dependiente. El paso de un modelo de teoría a un modelo de planeación consiste precisamente en atribuir el carácter de independientes a ciertas variables que se presentan como dependientes. De esta manera, se hace posible que el modelo de planeación sea un modelo para la política económica. En el "modelo de programación de la CEPAL", las ecuaciones empleadas son las siguientes:

- 1) $PB_i = C_i + X_{i-1} - M_i$
- 2) $PB_{i+1} = a.K_{i+1}$
- 3) $IB_i = IN_i + D_i$
- 4) $D_i = d.K_i$
- 5) $IN_i = K_{i+1} - K_i$
- 6) $SBP_i = K_i - M_i$

De esta manera, el modelo aparece conformado por dos variables que pueden considerarse como predeterminadas: K_i y PB_i , por dos parámetros (constantes): a y d , y por nueve variables propiamente tales: C_i , IB_i , X_i , M_i , PB_{i+1} , K_{i+1} , IN_i , D_i , y SBP_i . Por ello, el modelo en cuestión cuenta con tres grados de libertad, es decir, es posible asignar valores a tres de las nueve variables por consideraciones ajenas al modelo mismo, pues éste es el marco de elección que permite el modelo. La asignación de valores a esas tres variables deja determinado el sistema de ecuaciones y permite calcular los valores de las restantes variables.

Hasta aquí, la descripción del modelo global y preliminar, que proporciona un marco de referencia mediante la proyección de un número reducido de las variables fundamentales. El paso al modelo detallado implica complejizar el mismo modelo anterior, detallando los componentes de la demanda final incorporando una clasificación sectorial e incorporando nuevas variables. Pero, para los efectos que

ahora interesan, parece suficiente la descripción del modelo global preliminar que se ha hecho.

3. Las etapas del proceso de planeación.

La planeación es un proceso en tanto está compuesta por una serie de actos concatenados entre sí, cuya realización implica un avance o un progreso hacia un resultado que sería el plan (proceso viene de la expresión latina procedere, que significa avanzar o progresar). Así lo indica la técnica de la programación (1). El símil con el proceso judicial lo hace obvio: eso que llamamos proceso en el lenguaje judicial, es también un conjunto de actos concatenados entre sí, que nos conducen hacia aquel resultado que denominamos sentencia (2).

Todo proceso se desarrolla conforme a un procedimiento, es decir, con arreglo a una serie de reglas que nos dicen como deben realizarse los actos que configuran el proceso y la manera como se vinculan dichos actos entre sí. De allí nace la noción de "etapas" del procedimiento, esto es, de ordenación de los actos en el tiempo, a través de fases que expresan la necesidad de concatenación de los mismos. La técnica de la programación también conduce a la concepción de un procedimiento para el proceso de la planeación, en el que se prevé su desagregación en etapas. En efecto, a partir de la concep-

-
- (1) Planeación y planes son entonces conceptos diversos, aunque relacionados entre sí, en tanto la planeación es el proceso dentro del cual se generan los planes.
 - (2) El símil del proceso de planeación con el proceso judicial no puede, sin embargo, extenderse de manera absoluta. Por lo pronto, la planeación es un proceso múltiple, en tanto se lleva a cabo en diversos niveles: global, sectorial y regional, que carece de continuidad (como se señala más adelante). De otra parte, en la planeación no existe el interés de la inmutabilidad del mandato contenido en el producto final del proceso, como ocurre con la sentencia (la planeación es concebida como un proceso continuo, que exige una evaluación permanente de sus resultados y que tiene siempre abierta la posibilidad de su revisión).

ción de la planeación como un proceso, la técnica de la programación señala la manera como los actos que lo conforman han de desarrollarse, ordenando esos actos en diversas etapas.

El proceso de planeación no debe confundirse con el modelo de planeación. En efecto, como bien señala un autor, el proceso de planeación "requiere de un marco conceptual que asegure la compatibilidad de las proyecciones y decisiones, de manera que se tengan en cuenta las interrelaciones fundamentales de la economía... El instrumento que se utiliza con tal finalidad lo ofrecen los modelos de programación. Por lo general éstos se expresan en términos de un conjunto de ecuaciones, derivadas principalmente de la contabilidad social, que incluye las variables esenciales y sus relaciones, y cuya operación constituye la técnica de proyecciones propiamente tal..." (1). Pero, el modelo de planeación no forma parte del proceso. Simplemente, tiende a darle la coherencia necesaria, de modo que en definitiva la planeación respete la ecuación fundamental de la economía, es decir, la igualdad entre la oferta global ($PB_i + M_i$) y la demanda global ($C_i + IB_i + X_i$).

El proceso de planeación se desarrolla primeramente en torno a la elaboración del diagnóstico, que comprende "el examen de la situación presente, el análisis de las características del desarrollo anterior, la elaboración de algunos elementos de pronosis, y las conclusiones acerca de los principales obstáculos al desarrollo, incluidos tanto los de carácter real como los de naturaleza institucional"... "En suma, el diagnóstico está encaminado tanto a la sistematización de un cúmulo de informaciones cuantitativas sobre la situación presente y sus tendencias, como a precisar los principales obstáculos a un crecimiento más acelerado, que contribuyan a definir una política de desarrollo planificado que se proponga disminuirlos o eliminarlos..." (2).

Una segunda etapa está constituida por la definición pre-

(1) Pedro Vuskovic, Op. cit., supra, pp. 7 y 8.

(2) Ibidem, pp. 11 y 13.

eliminar de los objetivos y metas fundamentales que orientan la elaboración de los planes, la que tendrá "que apoyarse principalmente en las conclusiones del diagnóstico o bien en la consideración (a priori) de varias alternativas de crecimiento del producto o se limitará simplemente a recoger aspiraciones sobre la intensidad y modalidades de desarrollo que se quisieran alcanzar..." (1).

Una tercera etapa está constituida por la elaboración de "un primer conjunto de proyecciones globales que incorporen las principales variables macroeconómicas", lo que "proporcionará los elementos para una primera evaluación de las consecuencias y exigencias que quedan planteadas en la definición de objetivos y metas formulada en la etapa anterior" y permitirá "dejar establecidos, por lo menos en forma preliminar, los valores de ese grupo de variables fundamentales, que pasan a constituir un marco general de referencia imprescindible para la formulación ulterior de proyecciones más detalladas" (2).

Una cuarta etapa está ya constituida por la formulación y operación de un modelo más amplio, que en el caso que se está analizando sería el modelo de insumo-producto. Los pasos siguientes serían, de acuerdo con la forma normal de utilización de ese modelo, los siguientes: proyecciones de la demanda final, proyecciones de los valores sectoriales de producción y las demandas intermedias, incorporación de los cambios previsibles en la demanda intermedia, proyección de las necesidades de inversión por sectores, y ajuste entre la capacidad para importar y las exigencias de importación (3).

Una quinta etapa está constituida por una evaluación más amplia de las implicaciones del modelo, así como de su compatibilidad con otros objetivos generales. En efecto, la etapa anterior ha-

(1) Ibidem, p. 14.

(2) Ibidem, pp. 14 y 15.

(3) Ibidem, pp. 15 a 18.

brá arrojado un cuadro "que mostrará de manera consistente las consecuencias de las metas esenciales que orientan el plan, las necesidades de crecimiento de la producción de cada sector... y en fin una proyección detallada de todas las transacciones que normalmente incorpora un esquema de insumo producto". En este momento será entonces "particularmente importante cotejar las proyecciones de crecimiento que han quedado formuladas con la disponibilidad y exigencias de ocupación de fuerza de trabajo...", siendo también esencial "una consideración más pormenorizada de la formación de capital y su financiamiento...". En este último sentido, debe tenerse presente que "el propio modelo contendrá lo que podría calificarse como un presupuesto de importaciones..." y "algo similar ocurre a propósito de la participación y orientación de las actividades del sector público..." (1).

Una sexta etapa está constituida por "la definición del programa de política económica que debe formar parte integrante de un plan de desarrollo", programa que muchas veces deberá ir acompañado de proposiciones de "reformas estructurales o institucionales profundas, sin las cuales no habrá posibilidades reales de que el plan se ejecute y de que se alcancen sus objetivos..." (2).

Todas estas etapas conformarían la "parte general del plan". Pero, el proceso no puede considerarse completo "si no se acompaña de los planes sectoriales y regionales correspondientes". Lo que se requiere es, "dentro de un marco general de referencia, una consideración más detallada que se traduzca en la formulación de un plan sectorial consistente, en que se llegue hasta el nivel de la presentación y evaluación de proyectos específicos. Igual consideración cabe formular a propósito de los planes regionales en que se desglosen las proyecciones generales..." (3)

(1) Ibidem, pp. 18 y 19.

(2) Ibidem, pp. 20 y 21.

(3) Ibidem, p. 21.

Es conveniente señalar, finalmente, que la formulación de un plan no es un proceso continuo, con una secuencia perfectamente ordenada, contra lo que pudiera entenderse de la descripción que se ha hecho de las diversas etapas por las que pasa dicha formulación. La verdad es que "la formulación del modelo requiere adelantar algunas etapas y luego volver hacia atrás para rectificar y reelaborar, en muchos casos una y otra vez, por aproximaciones sucesivas... En resumen, en un modelo como el descrito parece inevitable que en varias etapas tengan que incorporarse decisiones preliminares para poder seguir operando, hasta que el propio modelo ofrezca nuevos elementos de juicio para rectificarlas. Su elaboración no resulta pues ser un proceso continuo, sino uno de avances y de retrocesos, y de aproximaciones sucesivas como método característico para lograr la compatibilidad y coherencia de un conjunto de proyecciones que se apoya en consideraciones prácticas" (1).

Hasta aquí las "técnicas y modelos de planeación" de la CEPAL, en las versiones que se dieron en su época por la misma CEPAL o personas vinculadas a ella. Estas largas transcripciones nos permiten conocer, con la mayor fidelidad posible, el proceso de planeación, tal como fue concebido por el pensamiento cepalino.

4. La teoría de la planeación de la CEPAL y sus relaciones con la teoría del subdesarrollo de la misma CEPAL.

Lo dicho anteriormente ahora respecto de la teoría de la planeación de la CEPAL -conformada por versiones de las técnicas de programación, del modelo de programación y de las etapas del proceso de planeación formuladas por la misma CEPAL-, permite analizar las relaciones que presenta esta misma teoría con el pensamiento cepalino sobre el subdesarrollo.

Varios autores han destacado la funcionalidad de las técni-

(1) Ibidem, pp. 22 y 23.

cas de programación de la CEPAL -tal como ellas fueron descritas en 1955-, respecto de la teoría del subdesarrollo de la propia CEPAL. Así, Pedro Paz y Ernesto Torrealba señalan que en dicha versión "se puede apreciar la aptitud de esta técnica (aspecto de forma) para incorporar los planteamientos de política de desarrollo de la CEPAL que derivan de su interpretación teórica (contenido)", que se supone sería la política de industrialización deliberada. Y reiteran que en este caso "se puede detectar cómo la estructura formal o manera de articulación de las variables que conforman el modelo de programación cepalino en esa fase de su evolución, está determinada por las conclusiones de política y la interpretación teórica que le da origen", precisando que "de esta manera, el modelo de programación, expresión formal de la concepción de planificación vigente en esos momentos, tiene incluido dentro de sí de manera coherente, los elementos sustantivos que dimanen de la teoría y de la política de desarrollo" (1). Por su parte, Octavio Rodríguez se preocupa de hacer un análisis de coherencia al respecto, en el que, a partir de la conclusión de que según la CEPAL "el objetivo primordial de la política de desarrollo de la periferia ha de ser el elevar tanto la productividad del trabajo como los salarios reales, a fin de llevarlos hacia niveles más semejantes a los que existen en los centros" (lo que implica dar prioridad al objetivo del empleo), concluye que ello contrasta con la técnica de programación de la CEPAL, pues aparece claro que el objetivo incorporado a la misma sería el equilibrio a largo plazo de la balanza de pagos. En resumen -expresa Octavio Rodríguez- "la técnica incorpora el equilibrio externo como criterio de compatibilidad, pero no así los objetivos de productividad y empleo", aunque se encarga de señalar que esta insuficiencia "es en verdad de grado", pues lo cierto es que la técnica en cuestión "brinda la posibilidad de integrar esos resultados teóricos en el diseño de un plan concreto" (2)

(1) Cfr. Desarrollo y planificación, cit. supra, pp. 16 y 17.

(2) Cfr. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, cit. supra, pp. 179 y 180.

Como en estos momentos no interesa analizar la aparente contradicción entre unos autores y otros sobre lo que sería la política de desarrollo de la CEPAL -sino destacar su coincidencia respecto de la funcionalidad de la teoría de la planeación de la CEPAL respecto de su teoría del subdesarrollo-, veamos como los primeros relacionan los avances que hace el pensamiento cepalino en la década de los sesentas a través de sus tesis sobre los obstáculos estructurales, con su teoría de la planeación. En ese sentido, señalan que "el análisis de los obstáculos estructurales influye en el desarrollo de las técnicas sectoriales de planificación (incluidos los presupuestos por programas) y en la incorporación de los sectores sociales (educación, salud y vivienda) a los esfuerzos de la planificación. En materia de contenido, la planificación incorpora en sus diagnósticos y en sus programas la interpretación cepalina de los escollos estructurales. Pero en materia de forma, se sigue usando la misma técnica de programación de la fase anterior, a la cual se agregan técnicas de planificación sectoriales que descansan en el mismo método y bases conceptuales de la planificación" (1).

Esta correspondencia de la teoría de la planeación de la CEPAL con la teoría del subdesarrollo de la propia CEPAL, podría ser analizada también en función de lo que se ha denominado "el modelo de programación de la CEPAL" (en el que se formaliza la técnica de programación). Como se ha visto, dicho modelo está configurado por dos variables que pueden considerarse como predeterminadas, por dos parámetros y por nueve variables propiamente tales, que se articulan en un sistema de seis ecuaciones, con el objeto de que se tengan en cuenta lo que los expositores del modelo denominan "las interrelaciones fundamentales de la economía". Ahora bien, la elección de esas variables para su articulación en este sistema de ecuaciones, no se debe al azar, pues de lo que se trata es de operar con las "interrelaciones fundamentales de la economía". Esto implica, como es obvio, una toma de posición respecto de lo que deben considerarse "variables

(1) Cfr. op. cit. supra, pp. 17 y 18.

esenciales y sus relaciones", es decir, implica una visión del subdesarrollo y de las políticas de desarrollo. De allí que el modelo no pueda ser "neutro", esto es, ajeno a una teoría.

El problema de fondo es si presenta restricciones para que a través del mismo puedan operar otras políticas de desarrollo, fundadas en otra visión del subdesarrollo. El modelo -se ha dicho más atrás-, presenta tres grados de libertad, que resultan de la diferencia que hay entre el número de las variables y el número de las ecuaciones. En consecuencia, existen tres variables que pueden considerarse independientes, en tanto se les pueden asignar valores que resultarían de acciones que generarían dichos valores (por lo general, se supone que la acción del Estado, a través de ciertos instrumentos, puede inducir a los demás agentes de la economía a realizar tales acciones). Aparentemente, el operador del modelo puede determinar con absoluta libertad cuáles variables serán consideradas como independientes. Sin embargo, las restricciones reales que operan en las economías subdesarrolladas de los países de la región, reducen de hecho los grados de libertad del modelo, limitándolo -como se puede demostrar en la práctica-, a ser un instrumento apto sólo para proyectar una política de crecimiento que se funde en la industrialización y que evite los desequilibrios externos. El modelo presenta entonces restricciones, pero éstas se deben más a la realidad de las economías subdesarrolladas que al modelo mismo. Estas mismas restricciones lo limitan a ser una expresión de la teoría del subdesarrollo de la CEPAL y de sus políticas de desarrollo y plantean la necesidad de cambios en la modelística para el caso de políticas de desarrollo diversas.

5. Los nuevos avances en materia de planeación: la viabilidad como componente de la planeación del desarrollo.

Además de la teoría de la planeación de la CEPAL, existen ciertos avances teóricos que nacen de una crítica de la planeación

cepalina y que vale la pena destacar, pues enriquecen la concepción del proceso de planeación. Estos avances son el resultado de la llamada "crisis de la planeación", que tiene lugar en la segunda mitad de la década de los sesentas. En estos avances comienzan a tener importancia los conceptos de "viabilidad" y de "estrategia", los que van conformando una planeación "estratégica", que se opone a la planeación "normativa" del modelo cepalino. A estos avances nos referiremos a continuación.

En un texto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social publicado en 1970 (1), la "viabilidad" es incorporada como uno de los elementos fundamentales del proceso de planeación. En esta obra el proceso de planeación se sigue concibiendo, desde un punto de vista formal, a la manera ya tradicional. En efecto, allí se lee que "se ha estimado pertinente sistematizar la presentación del proceso de planificación como se hace habitualmente: diagnóstico, formulación, ejecución y revisión, con las ventajas y dificultades consiguientes. La principal ventaja consiste en que permite organizar la exposición de los temas de acuerdo a una secuencia que ayuda al tratamiento desde un punto de vista didáctico; las dificultades derivan del hecho que, en la práctica esa secuencia no se cumple cabalmente, sino que los trabajos son muchas veces simultáneos y se superponen..." (2)

Pero, al tratarse de la formulación del plan, se dice que "la formulación del plan es una parte del proceso de planificación que hace explícita las decisiones de tipo político, que, por la índole de la planificación, se apoyan en criterios e investigaciones técnicos. Ello hace que el contenido de los planes responda a un compromiso entre lo político y lo técnico, y debe poseer dos atributos esenciales: viabilidad dadas determinadas hipótesis sociales y de

(1) Nos referimos al libro de Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, El sector público en la planificación del desarrollo, Siglo XXI, México, 9a. ed., 1981

poder, y coherencia y eficacia según los propósitos y la estrategia de desarrollo..." (subrayado propio) (1). Y más adelante se agrega que "el análisis y definición de la viabilidad del plan equivale a delimitar las fronteras entre las cuales pueden inscribir contenidos alternativos de las funciones del sector público factibles de traducirse en objetivos y metas alcanzables..." (2).

Pues bien, en el análisis de viabilidad destacan varios factores, como aquellos "relacionados con las condiciones estructurales del sistema económico", "el grado de crecimiento alcanzado por la economía", "los instrumentos de política que el gobierno está dispuesto a utilizar", "la estructura institucional del Estado" y otros, "que no conforman una lista exhaustiva... (pero que)... añ considerárselos simultáneamente y estimar hasta donde sea posible su importancia relativa, permitirían perfilar una especie de área donde se situarían las alternativas de contenidos viables del plan del sector público...", siendo de señalarse que "esta área de factibilidad no es rígida; más bien se la debe considerar sujeta a variaciones introducidas por el propio proceso de planificación, en la medida que éste modifica las condiciones en que se desenvuelve la economía al definir un aspecto del límite de dicha área; y por la misma trabazón que existe entre los diferentes factores que la configuran, se amplían o estrechan márgenes para otros aspectos..." (3)

Estas ideas sobre "viabilidad" son representativas de una corriente de pensamiento que se va abriendo paso entre medio de las contradicciones que generó la planeación realizada en América Latina hasta esa fecha. A ellas se suman las ideas sobre "estrategia", que representarán una contribución fundamental a la crítica del modelo cepalino.

(1) Ibidem, p. 187.

(2) Ibidem, p. 191.

(3) Ibidem, pp. 191 a 194.

6. La estrategia como componente de la planeación del desarrollo.

En otro texto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social publicado en 1972 (1), el acento es puesto ahora sobre el elemento "estrategia". Allí se hace la crítica de la planeación latinoamericana que ha considerado sólo la "velocidad" del crecimiento, mas no su "direccionalidad" y se pone de relieve las limitaciones de la planeación en la región, que aparece "tardíamente para disciplinar el proceso de sustitución de importaciones y prematuamente para servir a un nuevo modelo viable de desarrollo aún no definido con precisión" (2). Y se precisa que "así como la coyuntura dinámica de la sustitución de importaciones y el consenso político sobre la industrialización generaron la idea de 'proyección' y el modelo normativo de planificación que insistía sobre todo en la velocidad del crecimiento; ahora la preocupación crítica sobre la dirección del desarrollo, las tensiones sociales evidentes del sistema y las limitaciones de una 'totalidad analítica' de lo económico, abren camino al concepto de estrategia, para unir la interpretación a la acción transformadora..." (3).

El concepto de estrategia se explica a partir de la contraposición entre "procedimiento normativo" y "procedimiento estratégico". El primero "define un curso del proceso de desarrollo que comprende las acciones necesarias para cumplir determinados objetivos fijados a priori; pero sin utilizar hasta sus últimas consecuencias el conocimiento de los factores que explican y determinan la conducta...", mientras que el segundo "supone una respuesta del sistema ante alteraciones deliberadas, respuesta que puede orientarse hacia el cumplimiento de objetivos conscientemente elegidos..." (4).

(1) Ahora nos referimos al libro de Carlos Matus, Estrategia y Plan, Siglo XXI, México, 3a. ed., 1981.

(2) Idem, pp. 13 a 15 y pp. 22 y 23.

(3) Ibidem, p. 109.

(4) Ibidem, p. 101.

De la síntesis entre el plan económico y el plan político resulta el concepto de estrategia, "que viene a ser un análisis y un propósito de futuro donde se integra lo económico y lo político-social mediante un modelo abstracto del proceso material de desarrollo y donde se supone que ese modelo responde y reacciona como si fuera la realidad misma frente a la simulación de hechos y perturbaciones que el analista desea explorar en sus consecuencias, con objeto de encauzarlas hacia objetivos determinados..." (1). Es importante que "la definición de una estrategia debe basarse en el análisis de una estructura inicial (diagnóstico) y en la comprensión de la génesis de dicha estructura para poder analizar las posibilidades de evolución (trayectoria) hacia la imagen-objetivo deseada..." (2)

De esta manera, el análisis de la planeación es enriquecido notablemente. Por primera vez, la estrategia aparece vinculada a un proyecto político (y no sólo a un proyecto económico) y es la planeación (y no el plan) quien debe definirla. Este proyecto político debe contener una política general (y no sólo una política económica), referida a los elementos sustantivos que definen todo programa político. Al proceso de planeación se incorporan los elementos de "imagen-objetivo" y de "trayectoria": el primero supera la limitada visión de los objetivos y metas y el segundo apunta a la viabilidad del proyecto para alcanzar la imagen-objetivo (aunque el concepto de viabilidad es más amplio que el de trayectoria).

Estos y otros conceptos señalan el inicio de un pensamiento crítico de la planeación, que va a desembocar a la llamada "planificación de situaciones". En obsequio a la brevedad, concluimos aquí nuestros señalamientos sobre la "estrategia" en la planeación del desarrollo, para ir directamente a la "planificación de situaciones", que va a representar una especie de continuación, ahora más orgánica de este nuevo pensamiento.

(1) Ibidem, p. 104.

(2) Ibidem, p. 111.

7. La planificación de situaciones (1).

La "planificación de situaciones" supone no sólo una crítica de la "planificación normativa", sino también un conjunto de proposiciones de las que deriva un modelo de planeación.

Una descripción de la planificación de situaciones exige partir del concepto de "situación", que es definida como "la explicación de la realidad que hace una fuerza social en función de su acción y de la lucha con otras fuerzas sociales. Situación es donde está situado algo. Ese 'algo' se refiere al actor eje de la explicación, sus oponentes y aliados, sus acciones, las acciones de sus oponentes y aliados, así como la realidad social construida en el proceso social que se presenta como dada en un momento de la formación social, pero que es producto de la lucha constante por mantener, reproducir o transformar el sistema..." (2). Esta explicación pretende ser autorreferencial en tanto condicionada por la ubicación del actor que explica en la realidad explicada, dinámica en tanto explicación del movimiento y funcionamiento de la realidad, policéntrica en tanto interpretativa del punto de vista de todos los actores del proceso social, totalizante en tanto abarca las distintas dimensiones de la realidad, rigurosa en tanto se somete a las pruebas causales más confiables, activa en tanto es fundamento de la acción del actor, y adaptable en tanto puede ser conformada a las distintas dimensiones de la realidad.'(3).

En la imposibilidad de resumir toda la planificación de situaciones, nos limitaremos a señalar sus ideas básicas como método de planeación.

- (1) Para redactar las notas que siguen, se han tenido a la vista los trabajos de Carlos Matus intitulados Planificación de situaciones (FCE, México, 1980) y El enfoque de planificación estratégica: política y plan en situaciones de poder compartido (Proyecto CENDES-FONDEPLAN, Caracas, 1981, mimeo), así como un trabajo inédito del mismo autor denominado Problemas de diseño de un programa de gobierno y algunos apuntes de conferencias suyas en la UNAM dadas a inicios de 1982.
- (2) Cfr. Problemas de diseño de un programa de gobierno, cit. supra, pp. 3 y 4.
- (3) Idem, pp. 4 y 5.

El Plan (o la estrategia) tienen un aspecto normativo y un aspecto estratégico. Lo estratégico no es opuesto a lo normativo, sino su complemento indispensable. Lo segundo mira a lo necesario y lo primero a lo posible. La planificación de situaciones o planificación estratégica no implica una crítica a la normatividad misma, sino a su falta de integración dentro de una estrategia: planificar es llevar a cabo un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una "dirección" que guíe el cambio situacional y que precede las acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes. El procedimiento estratégico planifica los objetivos y los medios, pero también el proceso de creación de viabilidad a los medios y a los objetivos, estableciendo una unidad entre lo económico y lo político. De allí que el plan estratégico represente una articulación de lo normativo con lo estratégico.

La planificación de situaciones se desenvuelve a través de tres conceptos básicos: una situación inicial en que se encuentran ubicados los actores y de la cual parte el plan, una situación-objetivo que se diseña en el plan como superación de la situación inicial, y una serie de proyectos capaces de explicar el cambio de una a otra. Como en la situación no está sólo el actor, sino también otros actores, oponentes y potenciales aliados, el problema de planificar no responde únicamente a la lógica de la necesidad (direccionalidad), sino además a la lógica de la posibilidad (viabilidad). La direccionalidad y la viabilidad son dos aspectos que deben ser considerados a lo largo de toda la producción del plan estratégico.

Ahora bien, entrando al proceso de formulación del plan, dicho proceso es concebido, en sus términos más generales, como una transformación de un "programa de base" (que suele ser propuesta política) en un "plan estratégico". En este proceso se deben contrastar las cuestiones de direccionalidad con las cuestiones de viabilidad. De allí que las grandes fases del proceso de planeación a través del cual se articulará lo normativo y lo estratégico, serán fases norma-

tivas y fases estratégicas. El proceso concebido por la planificación de situaciones prevé la existencia de siete fases, a saber: programa de base, programa direccional, opciones direccionales, viabilidad política-cultural, viabilidad institucional-organizativa, viabilidad económica, y síntesis. Las tres primeras fases tienen un sentido de direccionalidad, las tres siguientes un sentido de viabilidad, y la última es una verdadera prueba de compatibilización de la direccionalidad con la viabilidad.

El programa base es un dato político donde el actor enuncia su propuesta con los rasgos propio de una convocatoria pública asistemática. El programa base no está sujeto a ningún rigor de carácter planificador.

El programa direccional supone una afinación del programa base, a través de la cual se va precisando la dirección del mismo, que sin embargo está condicionada desde sus inicios por un marco político-económico general de viabilidad.

Las opciones direccionales representan, a su vez, una selección más precisa del programa direccional. La existencia de opciones direccionales supone que se ha alcanzado una coherencia entre "sentido" y "causalidad", síntesis que permite fundamentar el "debe ser" que orientará al plan.

La conclusión de la tercera fase cierra la etapa "normativa" de la planificación de situaciones y abre la etapa "estratégica". La precisión normativa alcanzada se transforma en "marco direccional" para el análisis de las fases estratégicas, es decir, deja de ser variable y pasa a ser dato. Este dato hará las veces de marco restrictivo para la definición de la viabilidad o "poder ser", que es tratado como una variable.

La viabilidad política-cultural es referida por la planificación de situaciones, a las relaciones de poder y a las relaciones culturales que hacen más o menos probable la aprobación o rechazo de un proyecto.

La viabilidad institucional-organizativa presenta dos aspectos: la posibilidad del cambio organizativo institucional (que se confunde con la viabilidad política) y la adecuación o inadecuación de las organizaciones existentes para la realización del plan o la estrategia.

La viabilidad económica se refiere a la coherencia macro-económica, a la coherencia financiera, a la coherencia intersectorial e interregional y al análisis de evaluación económica de los proyectos estratégicos.

Estas tres especies de "viabilidades" configuran la etapa estratégica, que consiste, como se ha visto, en un análisis de viabilidad.

De esta manera se arriba a la síntesis en la formulación del plan o de la estrategia. Se trata de una síntesis entre varias aproximaciones sucesivas o varios recorridos de precisión creciente de las seis fases previstas.

8. Las insuficiencias de la teoría de planeación en América Latina.

Esta somera revisión que se ha hecho de la teoría de la planeación en América Latina -conformada por la técnica de programación de la CEPAL (con su correspondiente modelo de programación y el diseño de un procedimiento para el proceso de planeación) y por los avances hechos por los críticos de esa técnica-, nos permitiría hacer un balance crítico de la misma (cuyas conclusiones podrían quizás ser útiles para la elaboración de un modelo legislativo para la planeación o de un modelo de crítica respecto de la legislación vigente en la materia).

En ese balance debe destacarse el condicionamiento de la planeación cepalina a la teoría del subdesarrollo de la CEPAL y a su política de desarrollo consistente en la industrialización sustitutiva, como se ha visto más atrás. Los avances realizados más tarde

por el propio pensamiento cepalino en torno a los obstáculos estructurales, si bien influyeron en la planeación de la CEPAL en los aspectos antes indicados, no implicaron cambios en su técnica de la programación. Como se ha señalado, la planeación "no fue capaz de incorporar los aspectos de contenido teórico involucrados en el análisis de los escollos estructurales... Así, por ejemplo, en los modelos de planificación que se usaron no aparecen tratados analíticamente los problemas de distribución del ingreso, del desempleo y subempleo crecientes productos de la insuficiencia dinámica, la forma de remover los escollos que genera el atraso agrícola y el tipo de industrialización prevaleciente que condicionan a su vez la estructura social rígida y la concentración del ingreso de la riqueza" (1). Pero, también es de tenerse en cuenta que los otros progresos que hizo el pensamiento latinoamericano en materia de teorías del subdesarrollo, no pudieron incorporarse a ningún modelo de planeación, por insuficiencias de ese mismo pensamiento. Así ha sucedido, por ejemplo, con el enfoque de la dependencia. A este respecto, se ha señalado, con razón, "que aún cuando la realidad latinoamericana presenta comunes denominadores respecto a su carácter dependiente y marginalizante, las formas particulares que asumen estos procesos en cada uno de los países son bastante diversos entre sí. De esta manera se requerirán modelos específicos de interpretación y por consiguiente esquemas particulares de planificación para cada situación o más o menos homogénea, para poder precisar así la significación singular de estos fenómenos. Recién entonces se estará en condiciones de reflexionar creativamente acerca del carácter general del funcionamiento de estas economías y respecto de modelos o técnicas más generales de planificación" (2).

(1) Cfr. Pedro Paz y Ernesto Torrealba, Desarrollo y planificación, cit. supra, p. 18.

(2) Ibidem, p. 9.

Insuficiencia del modelo cepalino para expresar otra política de desarrollo que no sea la de industrialización sustitutiva e insuficiencia de un pensamiento latinoamericano diverso del de CEPAL para formular un modelo de política que conduzca a otro modelo de planeación, parecen ser entonces los extremos dentro de los cuales se mueve la teoría de la planeación en América Latina. Es cierto que las críticas al modelo cepalino han enriquecido esa teoría, con la incorporación de componentes tales como la "viabilidad" y la "estrategia" y, en definitiva, con el diseño de una "planificación de situaciones". Pero, como también se ha señalado, "estas preocupaciones, valiosas en sí mismas, pronto encontraron limitaciones dado el carácter formal y pragmático del camino elegido. No se profundizó sobre la teoría del desarrollo que podía servir de base a los esquemas de planificación, ni se puso en tela de juicio las interpretaciones que estaban en el trasfondo de los diagnósticos y programas que intentaron impulsarse. La planificación avanzó independientemente del desarrollo en su contenido teórico. Se produjo así un desajuste entre el desarrollo de las técnicas de planificación (aspecto de forma) y las teorías e interpretaciones del proceso de subdesarrollo en las cuales debían apoyarse los diversos esquemas de planificación (aspecto de contenido)" (1).

Si alguna conclusión provisoria pudiera extraerse de todo lo anterior, ella consistiría en que en la tarea de formulación de un modelo jurídico para la planeación no es posible auxiliarse con la teoría de la planeación preexistente, a menos que se quiera limitar jurídicamente la planeación al carácter de instrumento apto sólo para una política de industrialización que evite los desequilibrios externos, pues la formalización legal de la técnica conocida no conduciría a otro resultado. Por el contrario, creemos que en la elaboración de ese modelo ha de tenerse presente la necesidad de que éste

(1) Ibidem, p. 9.

se encuentre abierto a la posibilidad de que, dentro del mismo marco jurídico, se puedan llevar a cabo diversas políticas de desarrollo, que sean el resultado de teorías del subdesarrollo distintas (a menos que se desee, con algo o mucho de voluntarismo, impulsar a partir de la legislación un determinado modelo de desarrollo). Por supuesto, un modelo jurídico de planeación, no podrá ser nunca absolutamente "neutro", de modo que nuestra propuesta de un modelo "abierto" habrá de considerarse con el relativismo del caso. En efecto, ese modelo estará siempre condicionado por el marco jurídico dentro del cual será a su vez insertado, vale decir, por la legislación económica del país de que se trate, de modo que, desde el punto de vista formal, no podrá ir más allá de lo que lo permitan los demás instrumentos jurídicos puestos a disposición de la política económica y, de manera más general, por la llamada "constitución económica" del Estado, esto es, por el orden fundamental de la vida económica regulado jurídicamente. De la misma manera, si lo que se desea es un modelo jurídico de planeación que no sea "neutral", será preciso atender a los mismos condicionamientos, ahora con el propósito de remover los obstáculos jurídicos que ellos pudieran representar, no para el establecimiento del modelo, sino que para su operación.

CAPITULO V. LA PRACTICA DE LA PLANEACION EN AMERICA LATINA Y SU MARCO JURIDICO.

Sumario: 1. Las primeras experiencias de planeación en América Latina. 2. El estado de la planeación hacia la mitad de la década de los sesentas. 3. La crisis y la persistencia de la planeación. 4. Algunas experiencias de estilos diversos de planeación. 5. El estado de la planeación en la década de los setentas. 6. La planeación más reciente en América Latina. 7. Una evaluación de la práctica de la planeación en América Latina. 8. El marco jurídico de la planeación realizada en América Latina. 9. Las carencias de la planeación en América Latina.

1. Las primeras experiencias de planeación en América Latina.

Las primeras experiencias de planeación en América Latina tuvieron lugar hace aproximadamente cincuenta años. En efecto, como bien se recuerda en un conocido texto sobre la materia (1), "ya en los años treinta y en los cuarenta se hicieron ensayos de planes quinquenales o sexenales en algunos países, y se formularon proyectos y programas sectoriales, algunos de ellos de apreciable significación desde el punto de vista de reorientación del proceso de desarrollo" (2).

-
- (1) ILPES, Discusiones sobre planificación, México, Siglo XXI, editado por primera vez en 1966. El texto que utilizamos corresponde a su 13a. edición (1982). Este libro contiene el informe de un Seminario sobre Organización y Planeamiento auspiciado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, llevado a cabo en Santiago de Chile del 6 al 14 de julio de 1965.
- (2) Ibidem, p. 6.

La irrupción de la práctica estatal de la planeación en América Latina se explica, como se ha dicho atrás, por la renovada presencia del Estado en la dirección de la economía y de la sociedad en su conjunto, que bajo la presión de la gran crisis mundial de 1929, comenzó a cerrar aquel paréntesis que implicó el liberalismo décimonónico en materia de intervención del Estado en la economía. Este profundo cambio -el paso del liberalismo al dirigismo, al que no era ajeno la principal potencia capitalista-, fue determinante para la aparición de la planeación en América Latina.

Contra lo que algunas buenas conciencias de la época pudieron haber creído, la planeación estatal se introdujo entonces en América Latina no como el resultado de un proceso de "socialización" de la economía (y como el reflejo de la planeación que se estaba llevando a cabo en la URSS), sino como corolario de la respuesta que el capitalismo estaba dando a la crisis mundial y que, en el mundo del capitalismo periférico, asumía sus propias expresiones (aunque dentro de un estilo que ya estaba siendo definido en los Estados Unidos de Norte América, con F. D. Roosevelt y su New Deal). En efecto, la planeación estatal que se introdujo en América Latina distó mucho de ser un reflejo de la planeación socialista de la URSS, que respondía a las necesidades propias de una dirección centralizada de la economía. Esa planeación, en definitiva, se generó como consecuencia de las transformaciones que operaron en el funcionamiento del capitalismo mundial y que, en el lenguaje marxista, significaron la transformación del capitalismo monopolista en un capitalismo monopolista de Estado, fenómeno que se generalizó en América Latina, bajo la denominación equívoca de "economía mixta".

Se trataba entonces de que el Estado asumiera ahora un papel protagónico frente a la crisis, lo que implicaba un cambio en su política económica. Era indiferente para estos efectos que la planeación de esa época fuera, a la luz de las metodologías posteriores, absolutamente insuficiente. Lo importante fue, como también se

señalaba a mediados de los sesentas, que "pese a que las técnicas, métodos y procedimientos de planificación utilizados en aquellos casos parecen burdos ahora, ante el avance metodológico de los últimos años, no es menos cierto que alguno de aquellos planes y programas correspondieron a cambios importantes en la política económica, y que, por consiguiente, gravitaron en el desarrollo ulterior de los países en que se aplicaron". (1).

2. El estado de la planeación hacia la mitad de la década de los sesentas.

Aquellas primeras experiencias fueron superándose con la planeación que se realizó a partir de la década de los cincuentas bajo la influencia del pensamiento teórico de la CEPAL y, sobre todo, en las condiciones políticas creadas en los inicios de la década de los sesentas por la Alianza para el Progreso, que privilegió la planeación como un instrumento del cambio en el mundo del subdesarrollo latinoamericano. En ese entonces, se habló de una "nueva concepción de la planificación", que el mismo texto que se está utilizando describe con las siguientes palabras: "(Esta nueva concepción) tiene como elemento básico de apoyo un enfoque de tipo global de las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social, entendiéndose por esto las tareas y actividades que deberían llevar a cabo determinadas instituciones y organismos del Estado y cuya finalidad explícita y declarada es la creación de un sistema, formal o informal, y de un proceso de planificación. Dichas tareas se refieren concretamente al examen de la evolución y de las perspectivas de la situación socioeconómica; a la definición de objetivos de largo plazo del desarrollo económico y social; el análisis técnico de la coherencia entre estos diversos objetivos, así como entre ellos y la disponibili-

(1) Ibidem, p. 6.

dad de recursos naturales, de capital y financieros. Todos estos esfuerzos en el plano técnico se apoyaban en el supuesto básico y tenían por finalidad conducir a la estructuración y aplicación de una nueva política de desarrollo económico y social. Esta fue la concepción que privó al adoptarse en forma general para todos los países latinoamericanos, en 1961, la idea de la planificación..." (1).

La "nueva concepción de la planificación" se relacionaba claramente con el cambio social que la planeación estaría llamada a apoyar. Concretamente, se hablaba de "planificación para el cambio" y se decía, por ejemplo, lo siguiente: "Como en otras áreas en desarrollo, en el caso latinoamericano la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición del subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundos... Por esa razón, la planificación tiene en nuestro caso una problemática diferente y también un significado político definido, y no podría concebirse como un problema exclusivamente técnico, administrativo y de organización". (2).

3. La crisis y la persistencia de la planeación.

Sin embargo, pronto se constató que las experiencias hechas bajo tal concepción registraban, "más que un esfuerzo para utilizar los planes con fines deliberados de cambio, una marcada tendencia a constituirlos en medio de racionalización y coordinación formal de la política de desarrollo" (3). Con estas palabras, se ponía de manifiesto el divorcio existente entre lo que se planeaba y lo que realmente se hacía, divorcio que se explicaba en términos formales, pues se decía que "en ningún país de la región se había llegado to-

(1) Ibidem, p. 6 y 7.

(2) Ibidem, p. 13.

(3) Ibidem, p. 7.

daña a crear sistemas y procesos de planificación con un grado tal de perfeccionamiento e influencia que permitieran garantizar la eficacia de la política de desarrollo" (1). Vino entonces el momento de la "crisis de la planeación" -a nivel teórico, que no práctico-, que se identifica con la reflexión que se hizo en 1965 en el ya mencionado Seminario sobre Organización y Planeamiento auspiciado por el ILPES.

La "crisis de la planeación" en América Latina tuvo otro momento de reflexión importante en 1972, con motivo de un Seminario organizado conjuntamente por el ILPES, la OEA y el BID (2). En ese Seminario se analizaron nuevamente los obstáculos al proceso de planeación, centrándose el debate en ciertos puntos que, por la reiteración con que se siguen planteando, parecen ser esenciales en la práctica de la planeación en la región. Así, por ejemplo, al analizarse la planeación y las funciones del Estado, parte importante del debate quedó centrado en la cuestión de la "ubicación y funciones de la oficina central de planificación" y en la "ubicación de la oficina de presupuesto y las funciones que ejercerá" (3). Las deficiencias en la etapa de preparación de los planes ocupó también una parte significativa de los debates, retornándose por ejemplo a la cuestión de la dicotomía entre lo político y lo técnico o a la cuestión del descuido en materia de planes de corto plazo (4). Las deficiencias en la etapa de la ejecución de los planes volvieron a ser advertidas, ahora en contraste con las cada vez menores deficiencias en la etapa de preparación de los planes (5). Finalmente, también se analizaron

(1) Ibidem, p. 8.

(2) Cfr. ILPES/OEA/BID, Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, Siglo XXI, México, 1974, 281 pp.

(3) Ibidem, pp. 13 y 14.

(4) Ibidem, pp. 16 y 17.

(5) Ibidem, p. 18.

las limitaciones de orden metodológico y técnico, como parte de los obstáculos al proceso de planeación (1). Por otra parte, se discutieron las perspectivas de la planeación en América Latina y, junto con una serie de propuestas para superar las deficiencias observadas, se analizó la cuestión de la planeación y el cambio social (2).

Este tipo de constataciones, -que condujo en esa época a hablar de una "crisis de la planeación"-, no implicó en América Latina un quiebre generalizado de la práctica estatal de la planeación. En países como Venezuela, por ejemplo, el proceso de planeación nacional iniciado en 1960, prosiguió sin interrupciones (3). En otros países como Brasil, por ejemplo, tampoco se dejó planificar, sino que, simplemente, se inició en la década de los setentas una nueva etapa de planeación nacional, que no ha tenido pausas (4). En otras palabras, tal tipo de "crisis", si bien pudo haber tenido consecuencias teóricas importantes (de esta crisis no sólo arrancan las críticas a la planeación "cepalina" que se expresarán de la manera que se ha señalado, sino también con ella se vinculan las críticas a la teoría del desarrollo de la CEPAL y a las interpretaciones que se derivan de ella), no tuvo consecuencias en la práctica estatal de la

(1) Ibidem, p. 19.

(2) Ibidem, pp. 21 y 24. En materia de planeación y cambio social, dentro de las numerosas discrepancias existentes, hubo una distinción que, sin embargo, tuvo un alto consenso, que consistió en vincular lo que se denominó planeación "reactiva" y de "ajuste" de los cambios a la planeación de corto plazo, y lo que se denominó planeación "creativa" de los cambios a la de largo plazo.

(3) En Venezuela, al Primer Plan Nacional 1960-1964 (sustituido, sin embargo, en 1962), lo siguieron el Segundo (1963-1966), el Tercero (1965-1968), el Cuarto (1970-1974), el Quinto (1976-1980) y el Sexto Plan Nacional (1981-1985).

(4) En Brasil, hubo un I Plan Nacional de Desarrollo para el período 1972-1974, que fue seguido de un II Plan Nacional de Desarrollo (1975-1979) y de un III Plan Nacional de Desarrollo (1980-1985). Todo esto sin perjuicio de una praxis estatal de planeación anterior a esa época.

planeación, que en la mayoría de los casos continuó representando un ejercicio puramente formal.

4. Algunas experiencias de estilos diversos de planeación.

Sin embargo, hacia finales de la década de los sesentas y durante la primera parte de la década de los setentas, no dejaron de producirse experiencias interesantes de planeación en América Latina, como es el caso de aquéllas que tuvieron lugar dentro de procesos nacionales que se caracterizaban a si mismos como de "liberación nacional y popular", en las que se reflejaron los desarrollos críticos que venían haciéndose desde la época de la "crisis de la planeación" de 1965. Es el caso del tipo de planeación que se practicó en Perú bajo la presidencia de Juan Velasco Alvarado (1968), en Bolivia bajo la presidencia de Ovando Candia (1969), y en Argentina con motivo del retorno al poder del peronismo.

En el Perú, el proceso político iniciado por el Gobierno del General Velasco (el 3 de octubre de 1968), produjo entre otras muchas novedades el llamado "Plan del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada", más conocido como "Plan Inca". La novedad del Plan Inca consistía en su inserción dentro de un proceso que el mismo Plan calificaba de "transformación de las estructuras económicas, sociales, políticas y culturales, con el fin de lograr una nueva sociedad, en la que el hombre y la mujer peruanos vivan con libertad y justicia". El Plan Inca tenía como antecedente inmediato el Estatuto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (Decreto-Ley No. 17.063, de 3 de octubre de 1968), que fijaba como objetivo del nuevo Gobierno, entre otros, los siguientes: "promover a superiores niveles de vida, compatibles con la dignidad de la persona humana, a los sectores menos favorecidos de la población, realizando la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales del país"; e "imprimir a los actos de gobierno un sentido nacionalista e independiente, sus-

tentado en la firme defensa de la soberanía y dignidad nacionales" (artículo 2o., incisos "b" y "c"). Consecuentemente, el Plan Inca, junto con caracterizar la situación de los diversos sectores del país, definía los objetivos de cada sector y proponía las acciones para alcanzar dichos objetivos. No es posible analizar en esta oportunidad dicho Plan, ni mucho menos el proceso de planeación en el Perú durante el gobierno del General Juan Velasco Alvarado. Con todo, digamos que la concepción en que se inspiraba el diagnóstico reflejaba de alguna manera los nuevos enfoques de carácter "dependentista" sobre el subdesarrollo. Destaquemos también el impulso que tuvo la planeación en ese período como método de gobierno, aunque la verdad fue que todo ello no se tradujo en avances teóricos o técnicos muy importantes para la planeación misma (1). El siguiente gobierno -presidido por el General Francisco Morales Bermúdez- habría de poner en vigor un nuevo Plan de Gobierno ("Túpac Amará") para el período 1977-1980 (2), que aunque formalmente expresó la voluntad de "lograr un avance tal que haga irreversible la marcha del Proceso hacia la consecución de su objetivo final que es la Democracia Social de Participación Plena", lo cierto es que se insertó en un cambio político hacia atrás.

En Bolivia, un proceso político que presentó algunas similitudes con el peruano, mostró también a fines de la década de los sesentas un estilo de planeación diferente al de los demás países de la región. Bajo la influencia del enfoque dependientista, la planeación se planteó como objetivos la liberación de las estructuras de dependencia y la participación popular, a partir de un diagnóstico

-
- (1) El Plan Túpac Amará fue aprobado por Decreto Supremo No. 020-77-PM, de 4 de octubre de 1977.
 - (2) Aunque debe señalarse el destacado papel que comenzó a tener el Instituto Nacional de Planificación de ese país, al asumir funciones presupuestarias y establecer relaciones funcionales con la Administración Pública en su conjunto y, en especial, con las empresas del Estado (dentro del sistema nacional de planeación a que se hace referencia más adelante).

que fue elaborado destacando los elementos centrales de ese enfoque y no los elementos centrales de la teoría del desarrollo de la CEPAL. Con base en lo anterior, se diseñó un modelo de estrategia que era diverso del empleado hasta ese entonces en América Latina.

En el caso de Argentina, el plan de desarrollo que fue elaborado al retorno de Juan Domingo Perón al poder en ese país, asumió también formas que escapaban a la planeación que tradicionalmente se llevaba a cabo en la región latinoamericana. En efecto, el llamado Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional (1974-1977), fue la expresión de un complejo proyecto político que, en lo económico, "buscaba reorientar las bases de la acumulación de capital en torno a la restauración de un capitalismo nacional en alianza con los sectores populares", esto es, "un proyecto de capitalismo nacional autónomo, que se apoyó en una alianza entre sectores de la burguesía y de la clase trabajadora y se insertó en un acuerdo básico entre la mayoría de los partidos políticos del país" (1). El Plan se sustentaba en un aparente amplio consenso social y pretendía romper la continuidad que se observaba desde 1955 en el proceso de acumulación argentino; pero, como se sabe, fue rápidamente desmantelado a partir de la muerte de Perón y, en definitiva, sepultado incluso antes de que feneciera el régimen que lo había generado (2). Lo que importa destacar ahora es que el "proyecto económico Gelbard" que se encontraba detrás del Plan, sustentaba una política económica diversa a la del modelo concentrador y excluyente iniciado en la segunda

-
- (1) Cfr. Pedro Paz, Proceso de acumulación y política económica en Argentina (inédito), México, abril de 1980, pp. 1 y 10.
- (2) Sobre las razones de por qué ello ocurrió así, nos remitimos a op. cit. en la nota anterior, dejando en claro de que compartimos el criterio del autor en orden a que no es posible, ex definitio, declarar inviables "proyectos de capitalismo nacional autónomo, o de populismo, o de alianzas donde se encuentren burguesía y proletariado". Nuestro punto de vista sobre el particular, lo expresamos en otra parte de esta obra, cuando analizamos las perspectivas de la planeación en América Latina.

parte de la década del cincuenta y afectaba claramente al capital transnacional, a la burguesía agraria latifundista y exportadora, y al capital financiero. Esto se expresaba con toda nitidez en el paquete de iniciativas de ley que el Plan preveía como necesarias para la instrumentación de la política económica propuesta (lo que, por otra parte, representaba una auténtica novedad en materia de planeación, pues se suele olvidar que la ejecución de un Plan requiere, entre otras condiciones, algunas de carácter jurídico, por lo menos en los Estados de derecho). En efecto, como consecuencia del "Acta del Compromiso Nacional para la Reconstrucción, Liberación Nacional y Justicia Social", suscrita el 30 de mayo de 1973 por la Confederación General de Trabajadores, la Confederación General de Empresarios y el Estado, el Plan preveía un paquete de 19 iniciativas de ley que se enviarían al Congreso. "Este paquete" -bueno es recordarlo- "iba encabezado por el proyecto de ley sobre el impuesto a la renta normal y potencia de la tierra y entre otras se destaca la ley de inversiones extranjeras, de registro de agentes extranjeros, de nacionalización de los depósitos bancarios, de nacionalización de las exportaciones de granos y carnes, de creación de la Corporación de las Empresas del Estado, etc." (1). Es significativo que, pese al control total del peronismo en ambas Cámaras Legislativas, sólo algunos de estos proyectos se transformaron en leyes.

5. El estado de la planeación en América Latina durante la década de los setentas.

Ya se ha dicho que la llamada "crisis de la planeación" no fue un obstáculo para la persistencia de la práctica estatal de la planeación en la región latinoamericana, como se puso de manifiesto ya en la década de los sesentas y se reiteró en la de los setentas.

(1) Ibidem, pp. 11 y 12.

En efecto, en un trabajo que analiza el estado de la planificación en la región esa última década (1), se constata que prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe planearon en esa época su desarrollo económico y social, aunque con estilos y matices diversos, incluso dentro de un mismo país (según las orientaciones del gobierno de turno).

Es conveniente detenerse un poco en el tema de las diferencias que presentó la planeación existente entre los países de la región en esa época, estilos que pueden ser caracterizados desde diversos puntos de vista. En otra oportunidad (2), nosotros distinguimos cuatro situaciones para caracterizar a grandes rasgos el estado de la planeación en América Latina: la situación de los gobiernos que habían optado por la "desplanificación", la de los gobiernos que habían optado por un tipo de planeación que favorecía la acumulación privada, la de los gobiernos que habían optado por un tipo de planeación que favorecía la acumulación pública en el contexto de un proceso de cambios estructurales e incluso de transición al socialismo, y la de los gobiernos en que se había implantado el sistema de dirección centralizada de la economía (obviamente, el solitario caso de Cuba). En el documento a que nos estamos refiriendo se hace también -y con más autoridad en la materia-, una caracterización de estos diversos estilos de planeación, que en mucho coincide con nuestra visión del estado de la planeación en la región en la década de los setentas. En efecto, allí se dice que existen cuatro estilos de planeación en América Latina y el Caribe. El primero de ellos se caracteriza por promover un proyecto de desarrollo de "mercado libre" y bajo una concepción de planeación que se identifica como "subsidiaria, comprensiva y normativa"; el segundo, por promover un proyecto

-
- (1) Cfr. ILPES, El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe (publicado en Cuadernos del ILPES No. 28, Santiago de Chile, 1982). Se trata de un documento presentado en la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, celebrado en Guatemala los días 6-9 de noviembre de 1980 (E/CEPAL/ILPES/G. 15).
- (2) Al definir este proyecto de investigación en abril de 1982, pp. 13 a 17.

de desarrollo de "mercado reformado" y bajo una concepción de la planeación que se identifica algunas veces como "reguladora, de proyectos y programas, y normativa" y otras veces como "reguladora, comprensiva y normativa"; el tercero, por promover un proyecto de desarrollo de "mercado orientado" y bajo una concepción de la planeación que se identifica algunas veces como "reguladora, comprensiva y adaptadora", pero también otras veces como reguladora, de proyectos y programas, y normativa; y el cuarto, por promover un proyecto de desarrollo socialista y bajo una concepción de la planeación centralizada. Los tres primeros estilos se dan en economías que se califican de "mixtas", pero mientras en el primero de ellos sus principales actores son los agentes económicos privados, nacionales y extranjeros, en el segundo lo son el Estado y los agentes privados económicos nacionales (estos últimos, algunas veces sustituidos o acompañados por el extranjero), mientras que en el tercero lo son el Estado y los agentes económicos privados nacionales. La aplicación de esta tipología a América Latina y el Caribe conduce a concluir que Argentina, Chile y Uruguay, por ejemplo, se encontrarían en una parte importante de la década de los setenta en el primer caso; la mayoría de los países centroamericanos y del Caribe, en el segundo caso, aunque con matices diversos; y Chile (bajo el gobierno de Salvador Allende), México (con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982), Brasil (con el Plan 1980-1984) y Nicaragua (con el Plan de Reconstrucción, Transformación y Desarrollo del gobierno sandinista), en el tercer caso, aunque también con matices diversos (1).

Sin perjuicio de lo anterior, los planes formulados en la región durante la década de los setentas compartieron una serie de características formales. Desde luego, casi todos ellos se centraron

(1) Para todo lo anterior, cfr. El estado de la planificación en América Latina y el Caribe", cit. supra, pp. 5 a 28.

en el mediano plazo (de 4 a 6 años), apoyados algunas veces en planes de largo plazo y de corto plazo (en más de veinte países, sólo uno careció de planes de mediano plazo, y sólo contaron con planes de largo y de corto plazo seis y ocho países, respectivamente). Por otra parte, casi todos estos planes eran de tipo global, aunque iban acompañados de varios planes sectoriales. Estos planes solían tener un carácter imperativo para el sector público e indicativo para el sector privado (aunque prevían mecanismos de inducción para este último sector). Como es de suponer, existía también cierta coincidencia en la definición formal de los objetivos a alcanzar, pero en definitiva eran los elementos de carácter ideológico, incluida la correspondiente concepción del desarrollo dominante, la que determinaba la imagen del tipo de sociedad que se quería alcanzar y, con ello, los objetivos más reales de la planeación, dentro de las restricciones o limitaciones que debían observarse en cada país. Esto comenzaba a marcar algunas diferencias, que se hacían más ostensibles cuando se entraba a definir la estrategia, porque como bien se ha señalado, aunque predominaba en esos planes una perspectiva que se ha llamado desarrollista en tanto considera como eje del desarrollo el mejor aprovechamiento de los recursos, la verdad es que existían diversos enfoques para tratar algunas variables, tales como el rol del Estado en la estrategia, las prioridades de desarrollo y las prioridades de estabilización, las prioridades de crecimiento y las prioridades de distribución, las estrategias de desarrollo equilibrado o con sectores de "punta", y los grados relativamente mayores o menores de apertura al exterior. Todos estos diversos enfoques pueden ser reconducidos a los distintos estilos de planeación antes descritos, pues en general ellos son consistentes con los proyectos nacionales de "mercado libre", "mercado orientado" y "mercado reformado" (1)

(1) *Ibidem*, pp. 45 a 65, donde además de caracterizarse los planes de la década, se analizan las diferencias que presentan las estrategias en torno a las variables más arriba indicadas, formulándose una tipología de las estrategias.

Junto con lo anterior, es importante destacar el papel que jugaron los planes de corto plazo durante la década de los setentas (donde los hubo), que en general fueron formulados con el carácter de planes operativos, es decir, "con el fin de controlar y evaluar los resultados de la implementación de los planes de mediano plazo", considerando fundamentalmente problemas tales como "la evaluación del cumplimiento de las metas fijadas en el plan de mediano plazo, el diagnóstico de la coyuntura económica y la adaptación de la trayectoria y metas propuestas por el plan de mediano plazo, a la luz de los resultados obtenidos y de las circunstancias económicas prevalecientes" (1). Sin embargo, la importancia de dichos planes de corto plazo debe ser relativizada en nuestra opinión, porque lo cierto es que las políticas económicas concretas de corto plazo en esa década (con su carga de proyecciones para el mediano y largo plazo), no pasaron precisamente por dichos planes.

También es importante el papel que tuvieron los sistemas presupuestarios, que se transformaron en sistemas de presupuesto por programas y que, si bien significaron algunos progresos para la planeación, no se vincularon, en la práctica, con los planes de desarrollo. En efecto, junto a los logros del presupuesto por programa que se mencionan en el documento del ILPES a que nos estamos remitiendo, tales como "un mayor conocimiento de la acción del sector público, un mejoramiento en la programación del sector público, un mejoramiento de los propios sistemas de planificación, un mejor conocimiento del nivel y composición de los ingresos y gastos públicos y de sus efectos en la economía, una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos, significativos avances en los sistemas de gestión del sector público, mejoramiento en los sistemas de información, control y evaluación, y capacitación de una importante masa de técnicos y funcionarios", la verdad es que subsistió -como lo dice el mismo documento-, el hecho de "su inadecuada vinculación e integración

(1) Ibidem, p. 74.

con los planes de desarrollo", ya que por un lado "fue frecuente la implantación del presupuesto por programa sin el debido respaldo de un plan de mediano o corto plazo y, por el otro, existió un predominio de lo institucional sobre lo funcional al aplicarlo al sector público" (1), lo que en definitiva implicó, como alguna vez se ha dicho con mucha precisión, que en el mejor de los casos se programaran los presupuestos en vez de presupuestarse los programas.

Por último, para cerrar esta descripción de la planeación durante la década de los setentas, parece necesario señalar que en ese lapso no hubo una variación en la región respecto de los modelos que se utilizaron para la formulación de planes, pues se siguieron empleando, en lo sustancial, los modelos de la década precedente, concentrándose "en el problema de la consistencia de variables agregadas, más que en el análisis del funcionamiento de la economía y del impacto de las diferentes políticas en el nivel y estructura de las variables fundamentales" (2). En consecuencia, se continuó utilizando para la formulación de los planes de mediano plazo aquel método cuantitativo que parte de la estimación de la relación capital-producto y que se describe en otra parte de esta obra como "modelo de programación de la CEPAL". Este hecho es indicativo de que tampoco hubo una modificación sustancial en la concepción del desarrollo que había inspirado esos modelos pues los avances que pudo haber en materia de modelística no afectaron lo esencial de la misma, o de que, cuando hubo una modificación de esa concepción, no se alcanzó el correspondiente progreso en materia de modelos.

6. La planificación más reciente en América Latina (3):

En el bienio 1980-1981, la mayoría de los países de la región contaban con planes de desarrollo publicados y vigentes. Algunos

(1) Ibidem, pp. 77 y 82.

(2) Ibidem, p. 87.

(3) Los datos han sido tomados del documento del ILPES La planificación y la política económica y social en América Latina y el Caribe, del 20 de abril de 1983. Se trata de un trabajo presentado a la IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, celebrado en Buenos Aires los días 9 y 10 de mayo de 1983 (E/CEPAL/ILPES/Conf. 4/L.5).

de ellos fueron adoptados precisamente dentro del bienio: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua en 1980, y Venezuela en 1981. Aparte de que hubo algunos avances en materia de reformulación de diagnósticos y de estrategias comprensivas, hubo también avances en varios casos con la inclusión de los temas del empleo y de la redistribución del ingreso como objetivos explícitos del proceso de planeación. Pero, los costos de la crisis económica internacional fueron pagados nuevamente por los sectores de más bajos ingresos, mostrándose la insuficiencia de la planeación para corregir esta situación (y todas las demás creadas por las políticas de corto plazo). La misma crisis también mostró la insuficiencia de la planeación frente a la coyuntura externa, por falta de consideración de los escenarios internacionales posibles en que debían desenvolverse las economías nacionales. También hubo avances en las llamadas materias "institucionales", reforzándose en varios casos los organismos de planeación correspondientes, pero perdurando por otra parte la falta de conexión del sistema de planeación con las políticas de corto plazo, en particular con las políticas monetaria, fiscal y de comercio exterior. Tampoco hubo dicha conexión, en la medida en que hubiera sido deseable, entre los sistemas de planeación y las empresas públicas. En cambio, se hicieron algunos progresos en materia de participación popular y de concertación social dentro del proceso de planificación. Finalmente, la perspectiva del fortalecimiento de los esquemas de integración regional como uno de los mecanismos para superar la crisis económica internacional, puso de manifiesto la necesidad de coordinar la planeación global de las economías de la región.

Las modalidades de la planeación vigentes en la región durante el bienio, no difieren en mucho de las de la década de los setentas. En el documento del ILPES que estamos ahora utilizando, se simplifica un tanto la tipología planteada anteriormente por el mismo ILPES y, a partir de una descripción de las estrategias de desarrollo vigentes en la mayoría de los países de la región durante el

bienio, se destacan dos modalidades de planeación preponderantes (sin considerar el modelo cubano): aquella en que la planeación pretende sólo corregir ciertas imperfecciones del mercado y aquella en que pretende por el contrario regular el mercado, haciendo prevalecer la lógica del plan sobre la lógica del mercado. Es el peso relativo del Estado y del mercado en la organización de la producción y de la asignación de recursos, la que determina las modalidades de la planeación. Así, en el primer caso, hay una planeación indicativa y subsidiaria, que "coincide con estrategias que hacen recaer sobre los agentes privados el peso de la actividad productiva y la dinámica de la acumulación; que busca una integración generalmente amplia con las economías de mercado desarrolladas; y que además confían en los mecanismos del mercado para asignar los recursos y distribuir el ingreso". Por el contrario, en el segundo caso, hay una planeación reguladora e inductiva, que "presupone un papel determinante a la actividad productora e inversora estatal, sin excluir un amplio sector privado; una integración regulada con los centros industrializados; y el funcionamiento, también corregido y regulado, del mecanismo de mercado" (1).

7. Una evaluación de la práctica de la planeación en América Latina.

En los párrafos anteriores se ha condensado una información sobre la práctica de la planeación en América Latina, que podría calificarse de una especie de pequeña historia de la misma. En la descripción de esa práctica, se ha procurado hacer un resumen de las diversas experiencias planificadoras que han tenido lugar en la región dentro de los últimos cincuenta años. Sin embargo, ese tipo de descripción -especialmente la que corresponde a la última década-, podría inducir a algunos equívocos, que intentaremos despejar.

En efecto, la historia de la planeación en América Latina que se ha hecho es la historia de una realidad, pero está lejos de ser

(1) Ibidem, p. 48.

toda la historia de la planeación en la región. Esta última está conformada no sólo por las experiencias específicas de planeación, sino de manera principal por el contexto en que éstas se han dado. Así entendido, la descripción que se ha hecho de tales experiencias, puede transformarse fácilmente en una descripción formal y, por tanto, superficial, si no se va más allá de la misma. Por lo mismo, parece oportuno llevar a cabo ahora una somera pero necesaria reflexión sobre lo que ha significado la planeación en la historia real de América Latina, que pasa por una evaluación de la misma.

Una visión de conjunto de la historia de la región en este último medio siglo, indica que existe un profundo contraste entre el proceso de desarrollo tal como éste se ha dado y lo que podría haber sido un proceso de desarrollo "planeado". Sin embargo, la historia de la planeación nos enseña que numerosos y variados planes fueron puestos en vigor en ese período, en especial en las últimas décadas (con la reserva de que deba hacerse respecto de las situaciones de "desplanificación" que han tenido lugar en diversas épocas y, de manera notoria, dentro de los regímenes autoritarios instaurados en la década pasada en el cono sur de la región). Este contraste suele explicarse o por la presunta o real ineficiencia de la planeación realizada o por el "abandono" que se ha hecho de planes que pudieron ser eficientes o por ambas cosas a la vez, razón por la cual no habría existido un desarrollo verdaderamente "planeado". El hecho concreto es que, donde han existido planes, ha existido también un divorcio entre tales planes y la conducción económica del desarrollo. De este divorcio no da cuenta, en forma clara, la historia de la planeación, cuando ella se limita a narrar cómo se han formulado y puesto en vigor determinados planes.

Sin embargo, existe un hecho igualmente importante que siempre queda en la penumbra, cual es el de la persistencia de la planeación dentro de América Latina, lo que implica que ella ha tenido una significación en la historia real de la región, cumpliendo un pa-

pel diverso del que sería dable suponer. Esta persistencia no puede explicarse a través de la existencia de una especie de optimismo tecnocrático en la planeación, que tendría la virtud de propagarse con éxito en el aparato estatal en determinados períodos. La historia de la planeación debe buscarse, en nuestra opinión, fuera de la misma.

En ese orden de cosas, nuestra hipótesis fundamental consiste en que la historia de la planeación en América Latina, sólo puede ser explicada de una manera completa a la luz del desarrollo económico de la región, pero sobre todo a través de las vicisitudes del Estado latinoamericano, que no sólo dan cuenta de la necesidad de su aparición, sino también la de sus desapariciones y de sus reapariciones. Ello permite, además, incursionar en el tema de las "perspectivas" de la planeación, que es la cuestión de que se ocupa el capítulo siguiente. Anticipando algo de las conclusiones que allí se formulan, digamos que la historia de la planeación, tan aparentemente plagada de sinrazones, tiene sin embargo sus razones. Pero, tales razones no se encontrarán nunca dentro de ella, puesto que de la planeación puede decirse, parafraseando a Pascal, que ella tiene razones que su propia razón no conoce.

8. El marco jurídico de la planeación en América Latina.

La práctica de la planeación estatal en América Latina se ha llevado a cabo dentro de un marco jurídico, que describiremos en términos generales.

La información de que disponemos nos indica que, en América Latina, el derecho de la planeación se ha desarrollado en torno de la legislación de la administración pública, específicamente de las normas jurídicas relativas a los organismos de la planeación estatal. Y éstas se han ido modificando constantemente, bajo la presión de diversos requerimientos.

Para concentrarnos sólo en los últimos veinte años, diga-

mos que, hacia mediados de la década de los sesentas, todos los países de América Latina tenían organismos de planeación, aunque no hubieren desarrollado aún un sistema y un proceso de planeación. La tendencia era crear órganos centrales de planeación, tales como los consejos de economía o de desarrollo o las juntas de planeación, bajo las cuales se ubicaban oficinas técnicas, llegándose en algunos casos a la creación de ministerios de planeación. Una cuestión de mucha importancia como es la de la relación entre las oficinas de planeación y las oficinas de presupuesto, era resuelta de diversas maneras: algunas veces, estas oficinas eran fucionadas en un mismo ministerio o la segunda incorporada a la primera (o simplemente quedaba relacionada con ella por quedar ubicada a nivel presidencial); pero, en la mayor parte de los casos la oficina de presupuesto quedaba separada de la de planeación, preferentemente radicada en el Ministerio de Hacienda respectivo, lo que por cierto no favorecía el proceso de planeación. En consecuencia, si bien existían organismos de planeación, ellos no se encontraban en la mejor posición para llevar a cabo una planeación efectiva. A lo anterior, debe agregarse que los organismos de planeación debían desenvolverse dentro de una administración pública normalmente poco eficiente (1).

Sin embargo, en la década de los setentas la elaboración de los planes dejó de estar centralizada en un solo organismo, aun cuando continuó la tendencia de crear organismos específicos para la planeación. En efecto, durante esta última década comenzó a difundirse hasta finalmente prevalecer, la idea de que el proceso de planeación debía desarrollarse dentro de un "sistema de planeación", esto es, dentro de un conjunto de órganos relacionados entre sí en función de la elaboración de los planes. En general, el sistema se estructuraba en torno de alguna unidad central y de diversas unidades

(1) Una información más detallada sobre el particular puede encontrarse en el texto del ILPES, Discusiones sobre planificación, cit. supra, pp. 118 ss.

sectoriales y/o regionales, quedando a cargo de la primera la elaboración de los planes nacionales y de las segundas la de los planes sectoriales y/o regionales (en estrecha relación con la unidad central). Pues bien, respecto de las unidades centrales, puede decirse que hacia 1982, se observaban en la región dos tendencias claramente dominantes. Por una parte, una serie de países contaban con Ministerios o Secretarías de Estado específicamente creados para la planeación, como era el caso de Argentina (Secretaría de Planeamiento), Brasil (Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República), El Salvador (Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social), Nicaragua (Ministerio de Planificación Nacional-MIPLAN), Panamá (Ministerio de Planificación y Política Económica) y Uruguay (Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión-SEPLACODI). Más común era, sin embargo, la existencia de Consejos de Desarrollo o de Planeación y/o de Oficinas de Planeación, ubicadas en esos Consejos o en la Presidencia de la República. Tal era el caso, por ejemplo, de Colombia (Consejo de Política Económica y Social-CONPES y Departamento Nacional de Planeación-DNP), de Costa Rica (Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República), de Ecuador (Consejo Nacional de Desarrollo-CONADE), de Guatemala (Consejo Nacional de Planificación Económica), de Honduras (Consejo Superior de Planificación Económica y Secretaría Técnica de Planificación), de Perú (Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social e Instituto Nacional de Planificación-INP) y Venezuela (Oficina Central de Coordinación y Planificación-CORDIPLAN).

Al lado de las normas jurídicas que establecen la existencia de estos organismos de planeación y que regulan su funcionamiento, no hay por lo general otras normas que establezcan la manera como debe desarrollarse el proceso de planeación. Lo habitual es que ese proceso se sustente en disposiciones aisladas, normalmente las mismas de carácter administrativo que se refieren a los organismos

de planeación. En Argentina, por ejemplo, las normas más generales sobre planeación se encuentran en la Ley No. 21.909, que creó la Secretaría de Planeamiento (Boletín Oficial, de 14 de diciembre de 1978). En Brasil, las disposiciones más fundamentales se encuentran en el Decreto-Ley No. 200 (del 25 de febrero de 1967), cuyo artículo 7o. dispone que la acción gubernamental obedecerá a la planeación que oriente la promoción y desarrollo económico-social del país y la seguridad nacional. En Colombia, en cambio, existen disposiciones más completas sobre planeación, contenidas en la Ley No. 38 de 1981, que se refiere a la estructura del plan, los organismos gubernamentales de planeación, los procedimientos para la elaboración y aprobación del plan, así como las formas de concertación con el sector privado y representantes de los sindicatos de trabajadores. Costa Rica también cuenta con una Ley de Planificación Nacional (No. 5.525, de 2 de mayo de 1974). En Ecuador, por el contrario, aparte de las disposiciones constitucionales respectivas (artículos 89, 90 y 91), no existe una legislación sobre planeación, que se supone estará constituida por la futura Ley del Consejo Nacional de Desarrollo. El Salvador carece de una legislación orgánica sobre planeación, aunque existe en el país un sistema nacional de planeación. Lo mismo cabe decir de Guatemala, no obstante que existen disposiciones relativas al Consejo de Planificación Económica (Decreto Ley No. 380, Decreto presidencial No. 157 y Acuerdo Gubernativo de 23 de septiembre de 1969). En Honduras, además de las disposiciones constitucionales relativas (artículo 249), existe una Ley del Consejo Superior de Planificación Económica (Decreto No. 30 de 1965), que crea ese organismo y determina su organización y atribuciones respecto de la formulación de los planes integrales de desarrollo económico y social del país. En Panamá, las disposiciones más generales sobre planeación se encuentran en la Ley No. 16, del 28 de febrero de 1973, que crea el Ministerio de Planificación y Política Económica (pero, que no prevé la existencia de un sistema nacional de planeación). En Nicaragua, tampoco se ha organizado aún un sistema nacional de planeación, no obstante que

se creó un Ministerio de Planificación Económica. En Perú, en cambio, existe una ya antigua legislación orgánica de la planeación, que tiene su base en el Decreto-Ley No. 14.220 de 1962, que establece un sistema nacional de planeación, bajo la dirección del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social y con la existencia de un órgano técnico central que es el Instituto Nacional de Planificación (la Constitución de 1979 incluyó algunas disposiciones sobre planeación, en sus artículos 111 y 211, numeral 21). En Uruguay, aunque no existe una ley de planeación, fue creada una Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI), a la que se le asignaron responsabilidades en materia de formulación de planes y programas (Acto Institucional No. 3, D.O. de 9 de septiembre de 1976) y Decreto No. 346/977 (D.O. de 28 de junio de 1977). En Venezuela, finalmente, la planeación está legislada, desde 1958, en la Constitución Política y en el Decreto Orgánico No. 429, que reglamenta la planeación del desarrollo económico y social de la nación.

Una mención especial debe hacerse a la cuestión de la aprobación de los planes. Como se sabe, el proceso de planeación culmina con la aprobación de los planes de desarrollo, acto que en América Latina tiene habitualmente carácter administrativo, en tanto dicha aprobación queda reservada al Poder Ejecutivo, aunque con modalidades diversas en cada caso. Sólo excepcionalmente se encuentra prevista la aprobación de los planes de desarrollo a través de una ley, pero ello ocurre casi siempre en el caso de países en los que el poder de legislar no se encuentra en manos de los representantes del pueblo (1). Este hecho es contradictorio con la circunstancia de que el presupuesto -que es uno de los instrumentos de la planeación-, sigue siendo aprobado por ley, de acuerdo con los principios del constitucionalismo clásico (que tutelan el viejo postulado de que no pue-

(1) Panamá presenta una curiosa excepción en este sentido, por lo menos respecto de su Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980, que no tuvo ninguna aprobación legal conocida, aunque fue aceptado como un documento oficial de Gobierno.

de haber impuesto sin representación, postulado que se encuentra en la base del movimiento independentista estadounidense).

Las implicancias de lo anterior, son analizadas más adelante. Sin embargo, ya es posible y necesario decir del marco jurídico de la planeación en América Latina que es un marco que calificaremos de "precario", en tanto pleno de carencias. Estas carencias tienen sus explicaciones, que están vinculadas a las que se refieren al papel real que la planeación ha cumplido dentro de la historia de América Latina. En efecto, tal como se dice en el capítulo siguiente, estas carencias no son el producto de una omisión involuntaria. Es particularmente significativo que el énfasis legislativo haya sido circunscrito, como se ha hecho, a la creación de los órganos para la planeación, con olvido de la necesidad de regular el proceso de planeación. En general, todo ha estado orientado a que la planeación sea, desde un punto de vista jurídico, un hecho administrativo de naturaleza discrecional, lo que por cierto tiene su explicación.

9. Las carencias jurídicas de la planeación en América Latina.

La descripción que se ha hecho del marco jurídico de la planeación en América Latina, muestra que, salvo algunas excepciones, el desarrollo de ese marco ha estado encaminado a la creación y consolidación de los órganos administrativos para la planeación, esto es, a reforzar la estructura administrativa del Estado en el sector de la planeación. Los progresos realizados miran entonces a lo que comúnmente -y con un lenguaje equívoco (1)-, se denomina "el mar-

(1) Por lo menos, desde el punto de vista de la cultura jurídica, en la que la palabra "institución" no está reservada sólo para designar una organización (pública o privada), sino también y principalmente -siguiendo las teorías de la institución de Maurice Hauriou y de Santi Romano- para designar un orden jurídico (y de allí que se hable de "instituciones" de derecho civil, de derecho procesal civil, etc., para identificar un conjunto de normas jurídicas y no un conjunto de estructuras, generalmente administrativas).

co institucional" de la planeación.

En general, pareciera no existir más inquietudes de carácter jurídico que la de reforzar dicha estructura. El mismo ILPES cuando examina en 1980 el estado de la planeación en América Latina y el Caribe, se refiere a algunos de los problemas detectados en las actividades de planeación, pero no incluye entre ellos a ninguno de carácter jurídico o, con más precisión, no relaciona los problemas que detecta con carencias de orden jurídico. Así, por ejemplo, señala como "uno de los problemas más graves que experimente la planificación en América", es lo que el ILPES denomina "la falta de persistencia, que se expresa típicamente en la falta de continuidad que tiene el proceso de planeación luego de la etapa de formulación de un plan, en tanto se suele dar un ritmo decreciente en la ejecución y evaluación del plan, que culmina en su abandono (1).

Sin embargo, en ningún momento, el ILPES relaciona este problema -que es real-, con la ausencia de un ordenamiento jurídico que establezca como un deber de los órganos estatales competentes la de la continuidad en el proceso de planeación (muchas veces, no se establece ni siquiera el deber de planear el desarrollo económico y social). Con esto no queremos decir que la existencia de ese ordenamiento resuelva necesariamente ese problema: hay muchos ordenamientos jurídicos ineficaces (no aplicados) o ineficientes (no idóneos), que no resuelven nada. Pero, nos parece que el derecho -especialmente, dentro de un Estado de derecho-, no puede ser dejado de mano como mecanismo para la realización de un orden social y, mucho menos, de un orden administrativo.

Y esto no ha cambiado: cuando en 1983 el ILPES vuelve a examinar la planificación en América Latina y el Caribe, reitera la misma omisión, pero si se preocupa de destacar los cambios que se

(1) En la op. cit. supra, pp. 267 y ss.

han observado en el período 1979-1981 en el campo de "los aspectos institucionales" (1).

Lo anterior muestra un claro desfase entre planeación y derecho en América Latina, que incluso podría contribuir (pero sólo "contribuir") a explicar algunas de sus vicisitudes. En efecto, la planeación se ha insertado en América Latina como una actividad del Estado dentro de un sistema en el que se supone rige el principio de la legalidad, de acuerdo con el cual los órganos estatales están subordinados a la ley. Y, por regla general, esa "ley" -en lo que corresponde a la planeación- no existe, es decir, no hay un cuerpo de normas jurídicas que regule el proceso respectivo. Simplemente, lo habitual es que una serie de normas jurídicas dispersas se remitan, directa o indirectamente, a los planes como instrumentos ordenadores de la acción del gobierno, sin entrar a mayores especificaciones.

Esta hipótesis general relativa a la carencia de un marco jurídico adecuado para la planeación estatal, se puede descomponer en una serie de hipótesis parciales cuando se comienza a identificar las cuestiones jurídicas que plantea la misma planeación. Sin el propósito de agotar la enumeración de dichas cuestiones, nos limitaremos a señalar algunas de ellas:

(i) Por lo pronto, la cuestión de si la planeación tiene cabida dentro del sistema constitucional, como parte de las funciones estatales. Por obvio que parezca, esto no siempre es claro: pasa por una lectura de la "constitución económica" de cada país, que permita arrojar la conclusión de que al Estado le cabe un papel rector respecto de la economía nacional.

(ii) De otra parte, la cuestión de la libertad para fijar los objetivos de los planes, que pasa por la misma lectura constitucional y que desemboca en la caracterización de lo que podría denominarse el "proyecto nacional", tal como él aparece configurado, por lo

(1) En el documento cit. supra, pp. 55 y ss.

general implícitamente, en la Constitución Política.

(iii) Luego, la cuestión de quién planea: la organización política del Estado puede exigir que la planeación estatal no quede radicada exclusivamente en órganos nacionales sino también locales, como ocurre en México, donde la existencia de dos órdenes de gobierno (federal y estatal), al lado de la institución del Municipio Libre, conduce de modo necesario a diversos niveles de planeación estatal.

(iv) Pero, la cuestión de quién planea es más complicada aún: el sistema de la división de los poderes públicos, crea problemas adicionales, que consisten en determinar si la función de la planeación debe quedar reservada al Poder Ejecutivo (en consonancia con el sistema presidencialista imperante en América Latina) o si debe ser compartida con el Poder Legislativo.

(v) Esto, sin considerar aún las características democráticas y/o participativas que podría asumir la planeación y que hace más compleja la cuestión de quién planifica.

(vi) Incluso, si se estima simplemente que función planificadora es una tarea del Ejecutivo y debe radicarse en la Administración Pública, ello plantea la cuestión de los órganos de la planeación, esto es, de quién planea dentro de la Administración, debiendo tenerse presente que la función de la planeación global no está en consonancia con la tradicional sectorización de la Administración.

(vii) Para continuar con este elenco de cuestiones jurídicas que la planeación supone el establecimiento de un procedimiento legislativo o administrativo que deberá señalar cómo se desarrolla ese proceso y, en consecuencia, que regule la formulación, instrumentación y revisión de los planes, señalando la manera como éstos se generan y la forma y contenido que deben adoptar. Obviamente, aquí se plantean una serie de cuestiones procedimentales que nada tienen que ver con la tradicional actividad legislativa o administrativa.

(viii) El proceso de planeación se vincula necesariamente con el proceso de presupuestación, que es una actividad estatal perfectamente definida a nivel constitucional y de legislación secundaria. La cuestión consiste, entonces, en establecer un sistema de relaciones entre planes, programas, proyectos, etc., y presupuestos estatales.

(ix) Otra cuestión que debe considerarse es la que se relaciona con la ejecución de los planes, programas, proyectos, etc., es decir, la cuestión de los mecanismos jurídicos que, por una parte, posibiliten la ejecución de los planes, programas, proyectos, etc. (como el establecimiento de la obligatoriedad de sus prescripciones para los órganos del Estado y la regulación de eventuales "concertaciones" entre el Estado y los particulares) y, por otra parte, permitan el control de la actividad del Estado, para que ésta quede en la realidad de los hechos subordinada a las directivas que resulten del proceso de planeación. Aunque muchos aspectos de esta última cuestión -la ejecución de los planes, programas, proyectos, etc.- rebasen el proceso de planeación propiamente tal, ellos no pueden estimarse como ajenos al mismo. En este orden de ideas, el marco jurídico de la planeación puede considerarse incompleto si el Estado, a través del derecho, no puede ejecutar los planes o, en otras palabras, si la viabilidad de la planeación está limitada por las atribuciones que el Estado tiene para intervenir en la economía.

Es necesario plantearse, por tanto, la cuestión de los instrumentos jurídicos de que el Estado puede hacer uso para llevar a cabo las políticas económicas que resulten de los planes. En este sentido, debe distinguirse entre las atribuciones del Estado para intervenir en la economía, de aquéllas para intervenir sobre la economía, es decir, las atribuciones que le permiten orientar coactivamente la economía, de las que le permiten influir sobre ésta. Héctor Cuadra, citando a A. de Laubadere como autor de esta distinción, señala que "la acción del Estado en la economía está formada por inter-

vección directas que comprenden, por una parte, las medidas financieras que emanan de los poderes públicos y conciernen al sector privado y, por la otra, comprenden a las empresas económicas administradas por el mismo Estado", mientras que la acción del Estado sobre la economía es el resultado de las intervenciones indirectas, "tales como las medidas monetarias, las medidas concernientes al crédito, la tasa de descuento, la política del mercado público, etcétera" (1).

Pues bien, la verdad es que cualquier relevamiento que se haga de los instrumentos jurídicos que la legislación de los países de América Latina puede ofrecer a la política económica (desde la regulación imperativa de la producción y el mercado, hasta las regulaciones fiscales y financieras que puedan alentar o desalentar determinadas actividades económicas y, en términos más generales, encaminar el conjunto de éstas en determinadas direcciones), nos mostrará que, curiosamente las cuestiones que suscita la instrumentación jurídica de las políticas económicas, estarán casi siempre resueltas. En efecto, a lo largo de muchos años, las legislaciones latinoamericanas han ido diseñando las herramientas necesarias para la ejecución de las políticas económicas estatales. En este proceso de construcción de una legislación económica apropiada, ha influido ciertamente la presencia de un Estado dirigista. Pero, con mucho pragmatismo cuando el "dirigismo" se ha transformado en "abstencionismo", esa legislación ha quedado casi intacta e, incluso, en algunas oportunidades se ha reforzado (como en el caso de Chile, en materia de delitos económicos).

Este hecho, que suele pasar desapercibido, contribuye a complejizar la cuestión de la identificación de las "formas" del Estado capitalista, para quienes suelen buscar en éstas o en otras

(1) Cfr. "Reflexiones sobre el derecho económico", en Estudios de Derecho Económico I, cit. supra, p. 25.

formas las características de un determinado Estado capitalista, sin tener en cuenta que el Estado capitalista carece de formas específicas por razones de esencia. Las formas jurídicas que el Estado capitalista asume en cada ocasión responden más bien, bajo ciertos supuestos concretos, a las exigencias del proceso de acumulación, que determina en última instancia cuáles formas jurídicas son más útiles que otras.

En suma, los rezagos jurídicos se encuentran en el proceso de planeación mismo, antes que en los mecanismos para la ejecución de los planes. Tales mecanismos que están permanentemente a disposición del Estado, de modo que éste puede hacer uso de ellos cada vez que lo estime necesario (v. gr. los mecanismos para la fijación de precios relativos). Dichos mecanismos, por otra parte, no permiten por sí mismos caracterizar de alguna manera específica a un determinado Estado capitalista.

CAPITULO VI. LAS PERSPECTIVAS DE LA PLANEACION
EN AMERICA LATINA.

Sumario. 1. El planteamiento sobre las perspectivas de la planeación en América Latina. 2. La planeación como manifestación de una crisis del Estado. 3. La planeación como mecanismo de legitimación. 4. Las razones económicas de la planeación. 5. Los límites de la teoría del subdesarrollo de la CEPAL. 6. El contexto para un enfoque alternativo. 7. El proyecto nacional. 8. El estilo de la planeación. 9. La planeación como instrumento de cambio social. 10. La función del derecho en la planeación. 11. Nuestra síntesis sobre las perspectivas de la planeación en América Latina.

1. El planteamiento sobre las perspectivas de la planeación en América Latina.

En los capítulos anteriores se ha ido poniendo de manifiesto la relación que existe entre el Estado, el derecho y la planeación en América Latina, a través del examen del desarrollo económico de la región y de sus correspondientes formas estatales (incluidas las formas jurídicas), que son el marco dentro del cual surgieron diversas visiones del subdesarrollo de América Latina y una teoría de la planeación, que inspiraron la que se llevó a cabo en la región, no obstante la ausencia de regulaciones jurídicas precisas para la práctica estatal de la planeación.

En este capítulo, se aborda el tema de las perspectivas de la planeación en América Latina, no a la manera de un ejercicio de futurismo, sino como una obligada reflexión sobre

la función que la planeación podría desempeñar en las vicisitudes de la vida social de los pueblos latinoamericanos. Esta reflexión parece especialmente necesaria en los momentos en que América Latina pasa por la más grave de sus crisis económicas, momentos en que la cuestión del ¿qué hacer? frente a la crisis incluye casi mecánicamente el postulado de que la misma crisis exige más que nunca a la planeación, elevada a la categoría de un verdadero método de gobierno. Creemos que el pensamiento actual existente sobre las perspectivas de la planeación dentro de la misma región, puede ilustrarse con las disquisiciones que, hace no poco, un planificador latinoamericano hacía respecto del pasado y del futuro de la misma (1). En efecto, al tratar del pasado, Eduardo García recordaba que generalmente las experiencias de la planeación en América Latina son presentadas como experiencias frustradas, pero señalaba además que "nadie, sin embargo, ha declarado difunta la idea de planificación". Por el contrario, "la necesidad del enfoque de la planeación del desarrollo" -agregaba- "sigue vigente en América Latina". Y, junto con analizar el auge y la decadencia de la idea y la práctica de la planeación en América Latina, argumentaba en favor de su vigencia teórica y empírica en América Latina, señalando finalmente algunas directrices para una reformulación del esfuerzo de planeación. Como este trabajo tiene el mérito de reflejar con mucha claridad lo que se podría calificar una opinión altamente compartida en materia de perspectivas de la planeación en América Latina, a continuación sintetizamos lo esencial de sus argumentos en este sentido.

(1) Cfr. Eduardo García D'Acuña, "Pasado y futuro de la planificación en América Latina", publicado en Pensamiento Iberoamericano, No. 2, julio-diciembre 1982, Madrid, pp. 15-45 (en especial, pp. 15 y 16).

Los motivos por los cuales seguiría vigente en América Latina la necesidad del enfoque de la planeación del desarrollo, serían dos de acuerdo con ese autor: (a) por una parte, los estudios disponibles sobre la década de los ochenta, señalan una agudización de los desequilibrios internos y externos; y (b) por otra parte, las soluciones alternativas en boga, sólo terminarán acentuando tales desequilibrios, como lo está demostrando la experiencia neoliberal de los países del Cono Sur. Ambos hechos parecen conducir de manera directa a la conclusión de que será menester romper esta situación de desequilibrio a través de una intervención decisiva del Estado en la economía, que se supone habrá de ser planeada. Concretamente, el autor postula "que es posible encontrar una nueva vía de desarrollo planificado para América Latina, que consiga los objetivos básicos de sus mayorías nacionales mediante la acción determinante del Estado, sin que ésta excluya la iniciativa privada y la participación organizada de los agentes económicos y sociales. Dicha vía tiene que surgir de una nueva ecuación mercado-planificación a partir de un marco estructural que consagre el ámbito de competencia de los agentes sociales y los mecanismos de formación de las decisiones sociales, particularmente dentro de la organización del Estado como gobierno" (1).

Este tipo de razonamiento no constituye una manera de enfocar las perspectivas de la planeación que pudiera calificarse de exclusivamente latinoamericano, si bien está específicamente referido a la región. En general, quienes visualizan el desarrollo como un proceso de crecimiento económico en el largo plazo que se realiza bajo la dirección del Estado, concibe ese proceso en el marco de una combinación

(1) Ibidem, pp. 34 y 35.

entre mercado y planeación, que no serían términos antitéticos. Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, Ramón Tamames, cuando al referirse al caso de España expresa que "ser partidario de la planificación no es ser enemigo del mercado; ambas instituciones se complementan en el devenir de una economía", en un modelo para el cual el mismo autor propone el nombre de "Merplan" (1). Pero, esta combinación exigiría según Tamames la existencia de un régimen de democracia avanzada, en "lucha contra la burocratización y el autoritarismo, y contra los pseudoliberalismos" (2).

Compartimos el planteamiento de Eduardo García sobre las perspectivas de la planeación en América Latina, tanto como predicción de lo que podría suceder en un futuro relativamente inmediato con la planeación en la región, cuanto como diagnóstico que incorpora el elemento de los desequilibrios internos y externos como causa de la vigencia de la idea de la planeación en América Latina. Sin embargo, creemos que este análisis pasa por alto el elemento fundamental de las crisis estatales que tales desequilibrios provocan y de la consiguiente necesidad de reforzar al Estado como un agente del proceso de acumulación capitalista en épocas de crisis. Por otra parte, el mismo análisis privilegia la idea de que la planeación sería, en general, un método para prevenir o combatir las crisis de las economías, lo que no dejando de ser cierto, oculta su carácter de mecanismo que, bajo ciertas circunstancias históricas, es establecido como elemento coadyuvante de un determinado proceso de acumulación.

En efecto, aunque estamos de acuerdo en que la planeación habrá de tener en los próximos años un desarrollo importante dentro de la región, pensamos que cualquier planteamiento que se haga al respecto debe iniciarse con la consideración del elemento de la "crisis estatal". Dentro de ese planteamiento deberá ser in-

(1) Cfr. del mismo "Planificación en España: una propuesta institucional" en Pensamiento Iberoamericano, cit supra, p. 106.

(2) Ibidem, p. 104.

corporado, por cierto, el elemento de la agudización de los desequilibrios externos e internos; pero, no a la manera de una causa suficiente para explicar los desarrollos que pueda tener la planeación en América Latina. Tales desequilibrios han existido siempre y, si bien no han alcanzado las proporciones presentes, no han dejado de ser agudos. Sin embargo, ellos no han tenido la propiedad de imponerle al Estado la práctica de una planeación formal de la economía. Así lo ponen en evidencia las experiencias recientes de los regímenes autoritarios del cono sur de la región. Dichas experiencias indican, por el contrario, que la planeación requiere como uno de sus elementos la existencia de un Estado democrático, como bien lo precisa Tamames. Esto reconduce a la cuestión de la planeación (y de sus perspectivas), al ámbito del Estado. Pero, también cabe preguntarse sobre las razones por las cuales la planeación ha de vincularse necesariamente a las crisis y no de una manera más general a los procesos de acumulación que, bajo la conducción o con la presencia del Estado, tienen lugar en el seno de la sociedad. Así, por ejemplo, la planeación podría ser concebida -y también hay una práctica histórica en la región en este sentido-, como un instrumento para definir un proceso económico que privilegie la acumulación pública y, de una manera más amplia, como un mecanismo de cambios estructurales. Creemos que todo lo anterior, nos obliga reconducir la cuestión de las perspectivas de la planeación en el ámbito de las razones de Estado. Cuando sin más se le atribuye a la planeación una función anticíclica, la verdad es que en ello hay una suerte de pre-determinación al respecto, que no tiene explicación (como no sea la de la voluntad de emplearla sólo como un instrumento anticíclico).

2. La planeación como manifestación de una crisis del Estado.

En nuestra opinión, el análisis de las perspectivas de la planeación en América Latina, exige considerar la función

que ésta ha cumplido históricamente dentro de la región. En este sentido, nos parece evidente la asociación que existe entre planeación y crisis capitalista, pues la historia de la planeación enseña que, desde sus orígenes, la planeación en América Latina está vinculada a períodos de crisis. Pero, sería un error relacionar sin más la planeación con las crisis, pues pensamos que más evidente aún resulta de esa historia que ella se encuentra vinculada a la necesidad de definir formalmente una determinada estrategia estatal del desarrollo. Es cierto que en períodos de crisis económica como el actual, esa necesidad se hace sentir con más fuerza que nunca. Pero, tampoco ello ocurre siempre así.

Creemos que la hipótesis inicial que debe formularse para explicarnos lo anterior, es la siguiente: si la planeación de que estamos tratando es aquélla que lleva a cabo formalmente el Estado, tal necesidad debería buscarse de manera más directa en una "razón del Estado" -por mucho que habitualmente ella derive de una crisis económica-, antes que en una "razón de la economía". Con lo anterior, no pretendemos por cierto disociar al Estado de las vicisitudes de la base material de la sociedad, sino más bien formular una hipótesis inicial, que privilegiaría el punto de vista de la política sobre el punto de vista de la economía para explicarnos las razones de la regularidad (o irregularidad) de la planeación en América Latina y, por derivación, para explicarnos sus perspectivas.

Detrás de esa hipótesis se halla un cuestionamiento más general de la existencia de una razón puramente económica de la planeación estatal de la economía capitalista (desarrollada o subdesarrollada), pues la verdad es que la propia existencia del sistema capitalista no tiene como un supuesto necesario la planeación formal de su economía, aunque sí tiene como supuesto necesario para su consolidación y persistencia la acción del Estado. En otras palabras, la existencia del sistema capitalista

pasa necesariamente por la intervención del Estado en la vida social (incluida la vida económica); pero, no necesariamente por una intervención del Estado en la economía que deba ser planeada de una manera formal. Por lo general, en los sistemas capitalistas la planeación aparece o reaparece formalmente cuando el Estado asume de una manera más directa el control de los procesos sociales, es decir, cuando se produce una transformación en el interior del Estado que hace necesaria la planeación como un método explícito de gobierno (por necesidades, a su vez, del proceso de acumulación). Pero, también es posible que la planeación aparezca o reaparezca en los Estados presuntamente abstencionistas, aunque también por lo general de una manera no formal, dado que por definición el Estado no puede caracterizarse a sí mismo como Estado intervencionista.

Es lo que sucede precisamente con el tristemente célebre modelo neoliberal impuesto en algunos países de América Latina, del que en nuestra opinión no puede decirse, como lo hace Eduardo García, que en lo que toca a la presencia del Estado, éste "debe limitar su acción al mantenimiento, por vías legales o autoritarias, de las reglas del juego, incluyendo un marco estable y uniforme de políticas macroeconómicas, que en todo caso deberán ser neutrales, esto es, no distorsionadoras, de la asignación de recursos, la distribución del ingreso y la formación de capital que determine el mercado" (1).

Nos parece que en este tipo de descripción de la acción del Estado se omite el hecho fundamental del establecimiento de las llamadas reglas del juego, que es un acto esta-

(1) Cfr. op. cit. supra, p. 32.

tal de carácter profundamente intervencionista y que, en la práctica histórica reciente de América Latina, ha sido impuesto en forma violenta. En este orden de cosas, viene al caso recordar algunas palabras de Antonio Gramsci: "Pero, como en la realidad efectiva sociedad civil y Estado se identifican, debe dejarse establecido que incluso el liberalismo económico es una "reglamentación" de carácter estatal introducido y mantenido por vía legislativa y coercitiva: es un hecho consciente de sus propios fines y no expresión espontánea, automática, del hecho económico. Por tanto, el liberalismo económico es un programa político, destinado a cambiar, una vez que triunfa, los dirigentes de un Estado y el programa económico mismo del Estado, esto es, a cambiar la distribución del ingreso nacional" (1) Es claro entonces que, ya en la imposición del modelo neoliberal, existe un acto de intervención del Estado en la economía.

Pero, esta intervención no se limita sólo a la imposición del modelo. En efecto, en la práctica neoliberal de América Latina el Estado está influyendo permanentemente en la distorsión de la asignación de recursos, de la distribución del ingreso y la formación de capitales que pudiera determinar el mercado, es decir, no es un espectador de lo que ocurre en el mercado, sino un gran manipulador del mismo, especialmente por lo que hace al precio de la fuerza de trabajo. En los regímenes autoritarios no hay políticas macroeconómicas "neutrales", sino una... política sistemática y deliberada de intervención del Estado en la economía y en la vida social en su conjunto, que se distraza de un aparente abstencionismo y que, por lo mismo, no puede expresarse formalmente a través de aquel tipo de planeación que se ha practicado de manera tradicional en América Latina.

Tanto es así que, como por lo demás lo expresa el mismo Eduardo García, "ni siquiera en aquellos (países)

(1) Cfr. Note sul Macchiavelli, Editori Riunite, I ristampa, Roma, 1979, p. 36.

que se han proclamado fervientes partidarios del mercado y de la reducción del tamaño del Estado en la economía, se han abolido dos principales expresiones visibles (de la planeación): las oficinas o ministerios de planificación y los planes de desarrollo o documentos similares" (1). En efecto, allí donde ha predominado la ideología neoliberal y, por consiguiente, allí donde se ha predicado que el mercado debe ser el mecanismo fundamental para la asignación de recursos, la planeación aparentemente ha dejado de ser una función importante del Estado. Este ha sido el caso de Argentina, Chile y Uruguay. Como señalaba un autor hace tres años atrás (2), en Argentina "se ha producido una gradual pero visible desjerarquización del organismo competente, restringido a coordinar las inversiones públicas"; en Chile, el llamado Plan Nacional Indicativo de Desarrollo (1979-1989) "constituye un verdadero texto de doctrina de liberalismo económico"; y en Uruguay, "las definiciones del plan se limitan al manejo del tipo de cambio, de las políticas fiscal, monetaria y de precios". Con todo, esta corriente "antiplanificadora" que se encontraba condicionada por las exigencias del proceso de acumulación, y no sólo del proceso de acumulación nacional, sino que mundial, está comenzando a desaparecer, independientemente de la suerte que han seguido o sigan los regímenes represivos que las sustentan. Ciertamente, los requerimientos del proceso de acumulación que determinaron en esos países la necesidad de las políticas neoliberales, pudieron imponerse a través de regímenes autoritarios, que hicieron factible una regresiva y planeada (aunque no formalmente) distribución del ingreso, no sólo entre proletarios y burgueses, sino también entre los distintos sectores de la burguesía. Esto exigía que con la conocida violencia

(1) Cfr. op. cit. supra.

(2) Cfr. Eduardo White, Planificación y liberalismo económico (inédito). Se trata de una ponencia (versión preliminar) presentada al Congreso Internacional de Derecho Económico México, junio de 1981.

estatal y su no menos conocida orientación hacia ciertos sectores, se planteara e instaurara la "libertad de mercado". Pero, este proceso tenía y tiene límites, más allá de los cuales se hace necesario regresar al dirigismo estatal y a la planeación formal, que por lo demás no están reñidos con el mercado. Porque en definitiva, como con mucha precisión señala Agustín Cueva, "el Estado capitalista no posee forma alguna que le sea necesaria: lo único que lo define como tal es la necesidad, ella sí estructural de reproducción en escala ampliada del modo de producción al que está integrado como superestructura" (1)

3. La planeación como mecanismo de legitimación.

En definitiva, pensamos que la planeación en América Latina ha sido históricamente una de las respuestas que el Estado latinoamericano modernizado ha dado a sus más variadas crisis, ya cada vez que ha sentido la necesidad de asumir ciertas políticas económicas y, conjuntamente, de legitimarlas de alguna manera. En tales circunstancias, ha solido recurrir a la planeación, que tendría la virtud de darle una imagen de "racionalidad" a cualquier política y que, cuando se lleva a cabo de una manera participativa (v. gr. mediante la aprobación de los planes por los representantes populares o en consulta con diversos sectores populares), tendría además la virtud de darle una imagen "democrática".

Así entendidas las cosas, la planeación en América Latina no es simplemente un accidente histórico de la región o, como suele decirse, una "moda", que aparece y reaparece, de acuerdo con fluctuaciones que parecen responder al capricho de los gobernantes. La verdad es que más de medio siglo de experiencias planificadoras en América Latina, enseñan que la planeación se ha transformado -dentro de su irregularidad- en una verdadera regularidad social y que, por tanto, en términos causales, responde a una necesidad, que es menester esclarecer (más aún si se pretende avanzar alguna hipótesis sobre el fu-

(1) Cfr. El Estado latinoamericano en la crisis del capitalismo en Pedro López (compilador), La crisis del capitalismo. Teoría y práctica, Siglo XXI, México, 1984, p. 634.

turo de la planeación en la región), no para justificarla, sino más bien para explicarla como un hecho social.

Esta necesidad, como se ha dicho, la vinculamos más directamente con una crisis del Estado, antes que con una crisis económica. Esto supone que asumimos incluso la premisa de que no existe una correspondencia mecánica entre crisis económica y crisis política o, en términos más amplios, entre economía y Estado. En efecto, aunque en los capítulos anteriores hemos puesto el énfasis en la correspondencia general entre las transformaciones de la base material de la sociedad latinoamericana y las transformaciones del Estado en la región (lo que es correcto), nos hemos cuidado de expresar siempre la reserva de que las transformaciones estatales (incluidas las de su orden jurídico) tienen una cierta autonomía. Esta autonomía relativa del Estado (y del derecho) es precisamente la que permite explicar de manera más coherente, en nuestra opinión, la necesidad que se encuentra detrás de la práctica formal de la planeación y, de manera más general, la cuestión de cómo interviene el Estado en la economía.

La historia de la planeación en América Latina es clara en este sentido, porque la verdad es que no todas sus vicisitudes -incluido su origen en ciertos países-, se pueden explicar a través de la crisis económica. El factor más recurrente que se encuentra detrás de la planeación, es la crisis estatal, entendida no necesariamente como una crisis orgánica del Estado, sino por lo general como una pérdida de credibilidad en el Estado como agente del cambio social, que hace exigible una modificación de la política y del estilo de gobernar. Es en ese momento en que de manera inevitable, reaparece la planeación formal -técnicamente buena o mala-, como mecanismo de legitimación del Estado y de sus políticas -viejas o nuevas-, para volver a desaparecer discretamente cuando se hace

evidente que la política económica en el corto plazo (que es determinante de lo que ocurrirá en el largo plazo), se continúa formulando en los Ministerios de Hacienda y en los Bancos Centrales, de acuerdo con la coyuntura, tal como ella es visualizada a la manera tecnocrática. Incluso, en los pocos casos en que la crisis estatal trae como consecuencia el desplazamiento de la clase política tradicional de algún sector del Estado -generalmente, de la rama ejecutiva del gobierno-, la "planeación de liberación" que se intenta llevar a cabo, expresa de modo claro esa crisis estatal, transformada ahora en una sorda o clamorosa lucha por la transformación del Estado en su conjunto. En efecto, ella llega a ser uno de los vehículos para alcanzar el consenso social que requieren las transformaciones, mediante la definición de políticas económicas y sociales que pretenden hacerse transparentes precisamente a través de la planeación.

Así, la planeación ha terminado por constituirse en una verdadera regularidad social, dentro de una aparente irregularidad histórica. El sentido que tiene dicha regularidad permite predecir, como lo han hecho ya otros, que la planeación continuará teniendo vigencia dentro de la región, pero también que dicha vigencia continuará oscilando de país en país, de acuerdo con los vaivenes de la política. Es altamente probable, sin embargo, que los próximos años sean fecundos en prácticas planificadoras, tanto en los países en los que fue impuesto el modelo neoliberal cuanto en los países que han persistido en el modelo dirigista. Así lo exige la crisis estatal generalizada que existe actualmente en América Latina como consecuencia de la crisis económica también generalizada de la región (que es a su vez el reflejo de la crisis económica mundial).

4. Las razones económicas de la planeación.

Existe una creencia muy generalizada en orden a que, en los sistemas capitalistas, el Estado debe intervenir en la vida económica para corregir las imperfecciones reales o presuntas del mercado, intervención de la que la planeación no es sino uno (pero bastante importante) de sus muchos corolarios. Esta creencia está muy arraigada en el mundo del subdesarrollo -por lo menos en América Latina-, donde consciente o inconscientemente se vincula el mismo subdesarrollo con el funcionamiento irrestricto de las economías de mercado en la práctica histórica de esos países como naciones independientes (experiencia renovada últimamente por los conocidos y fracasados modelos neoliberales) y donde, por lo mismo, la planeación es concebida como "planeación del desarrollo", esto es, como corrección del mercado para alcanzar el desarrollo. De allí que, por otra parte, la "planeación del desarrollo" se encuentre ligada a una "teoría del desarrollo", o más exactamente a una "teoría del subdesarrollo", como se aprecia con mucha claridad en América Latina, región donde la práctica planificadora va de la mano con una teoría del subdesarrollo, cuya existencia explica la forma que asume dicha práctica e incluso la práctica misma de la planeación.

En este sentido, no parece superfluo recordar la insistencia con que la crítica encaminada al perfeccionamiento de las instituciones de la economía capitalista, suele fundamentar la intervención del Estado en la economía en la necesidad de que és-

te corrija las imperfecciones del mercado y, en general, conduzca el proceso de desarrollo, por variadas y conocidas razones, que ahora resumiremos siguiendo un documento reciente del ILPES (1).

"Existen" -dice el ILPES- "por lo menos cuatro órdenes generales de razones para fundamentar el papel corrector del Estado, que van desde la simple intervención en mercados específicos hasta la planificación comprensiva de un sistema de economía mixta". Estos cuatro órdenes de razones, serían en síntesis los siguientes: (a) cuando en un mercado aparecen economías o deseconomías externas, o cuando se trata de la producción y consumo de bienes públicos, o cuando existen economías de escala significativas, los precios del mercado libre no dan las señales correctas a los productores y consumidores para obtener una óptima asignación de recursos, surgiendo la intervención del Estado como un imperativo lógico para corregir los precios de mercado; (b) la necesidad de reducir aquella incertidumbre respecto del futuro tan propia del libre funcionamiento del mercado, también haría indispensable una intervención del Estado, encaminada a garantizar la existencia de un determinado mercado a futuro y por consiguiente un determinado nivel óptimo de las inversiones, lo que evitará por otra parte procesos de concentración privados encaminados al mismo fin (de donde el plan será el "antiazar" de Pierre Massé); (c) el proceso de desarrollo exige que del excedente se haga un uso social (obviamente, por el Estado), ya que el uso privado del excedente no garantiza necesariamente la consecución de los objetivos del desarrollo, como sucede de manera notoria en los países periféricos; y (d) la inestabilidad del marco externo reclaman de un esfuerzo de estabilización en el interior de los

(1) Ibidem, pp. 19-25

países periféricos, que no puede sino ser desplegado por el Estado.

El enfoque sobre la necesidad de la intervención del Estado en la economía capitalista que se ha resumido, contiene implícitamente las razones por las cuales se fundamentaría la planeación, en tanto momento de racionalidad que debe preceder y que debe presidir la intervención del Estado como agente corrector del mercado y, de manera más general, como conductor del desarrollo. Habrían entonces razones específicas que explicarían, desde un punto de vista económico, la necesidad de la planeación. Sin embargo, aunque tal enfoque es coherente como crítica encaminada al perfeccionamiento de las instituciones capitalistas, la verdad es que no sirve para explicar de manera integral la necesidad de la planeación, tal como ella se ha manifestado en la historia de América Latina.

En efecto, las razones por las cuales sería necesaria la intervención del Estado en la economía capitalista (especialmente, en la economía dependiente latinoamericana), no han tenido históricamente vigencia sino sólo durante ciertos lapsos. Ello porque la verdadera racionalidad del funcionamiento de la economía capitalista a nivel mundial no está fundamentada en un crecimiento equilibrado y en un desarrollo compartido entre las naciones, sino en la necesidad de una reproducción del modo de producción capitalista que contrarreste la tendencia histórica de la baja de la tasa de ganancia en el mundo capitalista y en el interior de cada país capitalista. En esta tendencia se encuentra la auténtica crisis del capitalismo, que es una crisis permanente. Los desequilibrios generados, son en realidad una etapa de la lucha contra la misma tendencia y, en cierto modo, representan un nuevo equilibrio, que permite la continuidad del proceso de acumulación, ahora a la manera de un capitalismo "sal-

vaje". Porque la verdad es que dichas "disfuncionalidades" sólo tienen la apariencia de tales, como lo demuestra la experiencia histórica reciente y presente de América Latina, donde esas disfuncionalidades han permitido la intensificación de la apropiación de su excedente para fines privados, especialmente a través de mecanismos financieros, tanto por sectores transnacionales (la banca internacional privada) cuanto por sectores internos (la banca nacional privada).

De allí que no sea un hecho absurdo el de que, en los momentos en que la planeación y, en términos más generales, la intervención del Estado en la economía, parecían más necesarias en América Latina (a partir de la crisis económica mundial iniciada en el período 1974-1975), tal necesidad no comenzó a expresarse sino cuando el proceso de desacumulación en los países de la región se hizo tan evidente, que se terminó por transformar en una crisis estatal. Incluso, en los países de la región donde el dirigismo -y consecuentemente, la planeación-, no habían perdido vigencia, el proceso de desacumulación los alcanzó igualmente, generando la necesidad de reforzar la intervención del Estado y la misma planeación, que mostraron su ineficacia frente a la crisis.

Esto último puede haber enseñado a los que postulan el perfeccionamiento de la economía capitalista dependiente, las insuficiencias de su programa político, que derivan de una errónea visión del capitalismo y más directamente de los límites de la teoría tradicional del subdesarrollo en América Latina.

5. Los límites de la teoría del subdesarrollo de la CEPAL.

La verdad es que el conjunto de proposiciones enunciadas por la CEPAL a partir de su célebre Estudio Económico de América Latina 1949, no tuvieron por propósito formular una

"teoría del desarrollo", sino más bien -como con mucha precisión ha dejado asentado Fernando H. Cardoso (1)-, "dar una explicación a las desigualdades entre economías nacionales que se venían acentuando a través del comercio internacional", contra lo que predicaban las teorías clásicas del comercio internacional.

En efecto, todas las versiones clásicas del comercio internacional coincidían en que el "progreso técnico" que concentraban los países industrializados -determinante en el proceso de acumulación-, habría de proporcionar indirectamente sus frutos a los países no industrializados, en virtud de una tendencia a la caída de los precios de los productos industriales frente a los precios de los productos primarios que se daría en el mercado mundial. El intercambio internacional de bienes sería entonces un mecanismo que corregiría las desigualdades existentes, antes que agravarlas. Sin embargo, los estudios hechos por Hans Singer y que abarcaban más de 70 años, mostraban que la tendencia a la caída de los precios se daba respecto de los productos primarios frente a los productos industriales y no al revés. Lo que la CEPAL hizo entonces fue explicar las razones de este fenómeno: "los ingresos crecen en el centro con mayor velocidad que en la periferia porque el aumento de la productividad en la producción industrial no se transfiere a los precios debido a que los oligopolios definen su tasa de beneficio y los sindicatos presionan para mantener el nivel de los salarios. Por ello, en el intercambio internacional hay una tendencia a la caída relativa de los precios de los productos primarios" (2).

La explicación no dejaba de ser significativa, en

(1) Cfr. de ese autor "El desarrollo en capilla" en Planificación social en América y el Caribe, ILPES y UNICEF, Santiago de Chile, 1981, p. 28.

(2) Ibidem, p. 29.

tanto implicaba muchas cosas. O, como dice el mismo Fernando H. Cardoso, "no es difícil entender por qué afirmaciones aparentemente tan simples han provocado tanto ruido" (1). Al extremo simplismo de la explicación clásica, se le agregaron elementos de fuerte significación política, pues sin negarse la importancia del progreso técnico y de sus efectos multiplicadores en el proceso de acumulación, se señalaba que existían una serie de factores estructurales que impedían que funcionara la racionalidad (lo "natural") que los clásicos asignaban al mercado internacional como mecanismo de igualdad entre las naciones. En esta explicación iba implícito el concepto de hegemonía, que la CEPAL no intentó desarrollar y que, en cambio, el enfoque dependencista puso de relieve (2).

En el último decenio, la CEPAL ha desarrollado una serie de nuevas propuestas, que se enlazan entre sí en lo que se denomina ahora "el enfoque alternativo". Estas propuestas parten de la cuestión de la satisfacción de las necesidades básicas, que posteriormente se vincula con otras que van configurando la idea del "otro desarrollo" y que pasan por la cuestión de "los estilos de desarrollo". Entre medio, se agrega la propuesta del "nuevo orden económico internacional" (NOEI) y surge el planteamiento de los "límites externos", como condicionante del desarrollo para algunos o como dimensión del desarrollo para otros. El conjunto de estos elementos recibe, como se ha dicho, el nombre de "enfoque alternativo".

(1) Idem.

(2) Más tarde, Raúl Prebisch habría de reivindicar este punto, diciendo: "Si a estos fenómenos de hegemonía, en las nuevas formas que trae consigo la evolución capitalista, se prefiere darle el nombre de dependencia, no tengo objeción alguna que hacer. Trátase de una característica inherente a la periferia, concepto éste que se introdujo en los primeros escritos de la CEPAL y que después de enriqueció con valiosas aportaciones de diversos economistas y sociólogos acerca de la significación de la dependencia..." (cfr. "Crítica al capitalismo periférico" en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, primer semestre de 1976, p. 71.

Una parte importante del pensamiento latinoamericano ha pasado la última década ocupado en el diseño de este "enfoque alternativo", que plantea políticas que en concepto de sus autores serían posibles dentro del capitalismo dependiente. Los críticos del "enfoque alternativo", suelen considerar que estas políticas son utópicas. Por nuestra parte, pensamos que las mismas carecen de una teoría social que las sustenten en tanto políticas, pues ellas no constituyen el fruto de algún desarrollo teórico que haya hecho posible una interpretación diversa del subdesarrollo, sino más bien expresan -muchas veces-, la necesidad de escapar a la crítica de los problemas de fondo del subdesarrollo. Pero, nuestros reparos más profundos a dichas políticas no miran tanto a su contenido como a su falta de sustentabilidad en una realidad social interna y externa del mundo del subdesarrollo, lo que las convierte en una propuesta para un proceso de transformaciones que, como dice sarcásticamente Fernando H. Cardoso, carece de otro sujeto histórico que no sea la burocracia internacional (1).

6. El contexto para un enfoque alternativo.

La propuesta de un enfoque alternativo para la salida de la crisis y para el desarrollo integral de la sociedad latinoamericana dentro del marco del capitalismo, excede los límites de esta obra y las capacidades de su autor. No obstante ello, la necesidad de analizar con la mayor precisión posible lo que se está denominando las perspectivas de la planeación en América Latina, hace ineludible que, por lo menos, se trate aquí del contexto en que las políticas de un enfoque alternativo podrían tener algún sentido, así como del estilo que

(1) Cfr. El desarrollo en capilla, cit. supra, pp. 45 y siguientes.

debería asumir la planeación para llevar a cabo tales políticas.

Como es obvio, toda propuesta de políticas para enfrentar la crisis y propiciar el desarrollo integral, debe partir de la identificación de las causas del subdesarrollo en general y de la crisis actual en particular. Ello implica asumir una visión del capitalismo que sea coherente con su realidad como sistema económico mundial y como sistema económico específico de los países subdesarrollados (en el contexto de la economía mundial). Sólo así se podrán entender las necesidades históricas del proceso de acumulación capitalista y, por consiguiente, las causas del subdesarrollo y de la crisis actual. Lo que parece "anormal" será comprendido entonces como "normal", porque un sistema que está fundado en contradicciones no puede sino funcionar de manera contradictoria. Y las conclusiones más importantes a extraer de este conocimiento, serán las relativas a los espacios de que dispone el sistema para aquellas transformaciones indispensables que requiere su propia supervivencia. No está demás decir que dichas conclusiones son igualmente importantes para los críticos del sistema.

En general, el espacio de que dispone el capitalismo para sus transformaciones, está dado por el nivel que alcanza la lucha de clases dentro de cada formación social. A riesgo de parecer en exceso simplistas, digamos que el sistema de reproducción de las relaciones de producción capitalista -que son relaciones sociales de producción-, se encuentra limitado de modo permanente por la lucha de clases. Las grandes crisis capitalistas -dentro del marco de la crisis permanente del capitalismo-, agudizan en principio las relaciones de antagonismos entre explotadores y explotados. Sin embargo, el conflicto social asume características más complejas, tanto por la estructura de las sociedades capitalistas modernas, cuanto por la propia estructura de las relaciones entre explotadores y explotados.

Por lo que hace a lo primero, es bueno recordar con Ossowski (1) que el modelo de sociedad capitalista desarrollado en el siglo XIX llevó al pensamiento marxista a ver en ese sistema una estructura de clases antagónicas, en el que las relaciones de propiedad eran la única determinante del sistema de posiciones sociales. Como es sabido, tanto Marx como Engels pensaban que el desarrollo del capitalismo haría desaparecer la clase media, previsión que no se ha realizado, porque si bien es cierto que ese desarrollo se ha expresado en un proceso acelerado de concentración y centralización del capital, no menos cierto es que la desaparición de los propietarios que trabajan en su propia empresa en los países industrializados ha sido compensada con creces por el surgimiento de una nueva clase media, formada fundamentalmente en torno del sector terciario de la economía (y ella también ha emergido en los países no industrializados, como consecuencia de su propio crecimiento). Esta nueva clase media se ha configurado al margen de las relaciones de propiedad existentes, porque así se lo permite el desarrollo del capitalismo moderno, que da origen por ejemplo al surgimiento de una importante burocracia estatal. Estas experiencias conducen al mismo Ossowski a reformular el clásico criterio marxista de la clase social, ahora como "una ley que establece una dependencia funcional: entre más se aproxime el sistema social al tipo ideal de una sociedad capitalista, libre y competitiva, tanto mayor será la determinación ejercida sobre las clases por su relación con los medios de producción y tanto mayor será la determinación que sobre las relaciones humanas ejerce la propiedad de los medios de producción" (2)

(1) Cfr. Stanislaw Ossowski, Estructura de clase y conciencia social, trad. polaco, Barcelona, Editorial Península, 1969. La cita la hemos extraído de La desigualdad social, II, Setentenas 147, México, 1974, pp. 190 y siguientes, donde se reproduce el capítulo XII de ese libro.

(2) Ibidem, p. 209.

A contrarius, mientras más se aleje el sistema social de ese tipo ideal de sociedad capitalista como la observada por Marx y Engels -y así ha sucedido en la realidad de los hechos-, menor será la determinación que la propiedad de los medios de producción ejerce sobre las relaciones humanas, como también así ha sucedido en la realidad de los hechos. La nueva clase media ilustra con claridad el funcionamiento de esta ley. Separada por lo general de los medios de producción, esa clase social rompe el esquema dicotómico, por una suerte de fenómeno de conciencia (superestructura ideológica) que tiende a hacer de ella una parte importante del sistema capitalista. Su ascenso la lleva a promover formas capitalistas que favorecen su propio desarrollo, recurriendo para ello incluso a las clases más subalternas que ella; Su declinación, en cambio, las lleva a promover formas capitalistas fascistas o autoritarias que consoliden el orden capitalista dentro del cual la clase media es posible.

Por lo que toca a lo segundo, es también bueno recordar que la visión clásica marxista tiende a privilegiar la existencia de relaciones de oposición o de antagonismo entre las clases sociales que son consideradas en su análisis; pero, no descarta la existencia de relaciones de complementariedad, que son las que precisamente ofrecen un espacio para las alianzas de clases, especialmente a aquéllas que las clases hegemónicas alcanzan con las clases subalternas a través de las clases medias. Así ocurre típicamente dentro del populismo -tan recurrente en América Latina-, que es un fenómeno que expresa, esencialmente, una alianza de clases. En ese marco, la referida alianza no tiene la propiedad de hacer desaparecer las relaciones de oposición o de antagonismo que existen entre las clases sociales, sino que las subordina a las relaciones de complementariedad, en tanto subsistan las condiciones históricas que hicieron posible dicha alianza. El populismo tampoco impide el desarrollo de las relaciones de oposición o de antagonismo entre las clases sociales dentro del "pacto" formal o

virtual que supone la alianza, como que históricamente todo populismo arriba a un punto de ruptura que tiene lugar por el mismo desarrollo de tales relaciones. La contradicción que el populismo lleva en su seno, no se resuelve en términos reales, sino más bien se consolida con el desarrollo cada vez más acusado de las diversas clases sociales. Pero, esta contradicción tiene, en cada caso, su propio tiempo para su crisis.

Así entendidas las cosas, creemos que la propuesta de políticas para enfrentar la crisis y propiciar el desarrollo integral dentro del sistema capitalista, debe tener en cuenta la necesidad de que dichas políticas se inscriban dentro de un proyecto nacional que, además de dirigirse contra la crisis y el subdesarrollo, tenga un alto poder de convocatoria, no sólo en el interior del país de que se trate, sino también en un contexto regional. En ese sentido, nos parece que ese alto poder de convocatoria sólo lo podrá tener un proyecto nacional que vincule el pasado y el presente de América Latina en torno a las ideas de independencia nacional y de igualdad social, que han sido siempre las ideas-fuerza básicas de la sociedad latinoamericana (desde la Independencia y hasta nuestros días).

7. El proyecto nacional.

En efecto, creemos que el proyecto nacional subyacente desde la formación de los Estados latinoamericanos y hasta nuestros días, ha consistido en la creación de una sociedad igualitaria, dentro de un régimen de democracia política y bajo el supuesto de la consolidación de los nuevos países-naciones como Estados libres e independientes.

Las luchas emancipadoras se libraron precisamente bajo los principios de la independencia nacional y de la igualdad social y contra el régimen de dependencia y desigualdad, mantenido tanto por las metrópolis cuanto por importantes sectores

de las mismas colonias. El proyecto nacional de los emancipadores, sin embargo, no postulaba la supresión de las formas económicas pre-capitalistas que se habían desarrollado durante la colonia, sino por el contrario su liberación de los obstáculos que el régimen colonial les había colocado, para que la riqueza que era de esperar se creara -aunada a la eliminación del sistema de explotación colonial-, hiciera la "felicidad" de los pueblos dentro de un régimen de igualdad política que garantizaría la igualdad social.

El proyecto nacional de los emancipadores retomaba entonces la cuestión de la igualdad, que es un hecho antiguo -vinculado con la formación de las sociedades de clases-, como antiguas son las reflexiones que se han hecho sobre la misma. Estas reflexiones han asumido desde siempre una forma conservadora en tanto justifica el status quo de la desigualdad, (con razonamientos que giran en torno de lo adecuado, necesario o inevitable de los sistemas de desigualdad social) o una forma reformista (en tanto crítica de la desigualdad social y, por consiguiente, fuente de movimientos de reforma). Por supuesto, lo anterior representa una síntesis extrema de enfoques que cualquier análisis detenido podría desagregar en una multitud de enfoques diversos.

El caso es que la historia de las sociedades humanas -que es fundamentalmente una historia de clases sociales y, por consiguiente, de sistemas de desigualdad social-, es también una historia de movimientos igualitarios, que en los últimos tres siglos han sido motores de los procesos de cambio social, simbolizados primero con la gran revolución burguesa de fines del siglo XVIII y luego con la gran revolución socialista de principios del siglo XX, ambas expresión de movimientos igualitarios. En efecto, detrás de estos movimientos se encontraba una concepción de la igualdad primeramente de carácter político (difundida por los clásicos de la ciencia política) y luego de

carácter económico (difundida por los clásicos del marxismo).

Dentro de ese cuadro, se inscribieron los movimientos igualitaristas de América Latina, que han tenido diversas expresiones históricas, empezando -como se ha dicho-, por las guerras de la independencia y la constitución de los Estados nacionales. En estos primeros movimientos igualitaristas estuvo presente el pensamiento político de Locke (S. XVII) y de Rousseau (S. XVIII), es decir, el pensamiento de la igualdad política. Pero, también estuvo presente el pensamiento del liberalismo económico (1).

Estos movimientos, que agotaron sus objetivos con la constitución de los Estados nacionales, fueron reemplazados más tarde por otros que, ante la constatación de que la tan deseada independencia no había implicado el advenimiento del reino de la igualdad -que ocupaba un lugar importante en el ideario de los independentistas de más alta alcurria (2)-, formularon los

(1) "Cada individuo se afana continuamente en buscar el empleo más ventajoso para el capital de que puede disponer. Lo que desde luego se propone es su propio interés, no el de la sociedad; pero estos mismos esfuerzos hacia su propia ventaja le inclina a preferir, de una manera natural, o más bien necesaria, el empleo más útil a la sociedad como tal", había dejado establecido Adam Smith en el siglo XVIII. "...Cada... (individuo)... colabora de una manera necesaria en la obtención del ingreso anual máximo para la sociedad. Ninguno se propone, por lo general, promover el interés público, ni sabe hasta que punto lo promueve. Cuando prefiere la actividad económica de su país a la extranjera, únicamente considera su seguridad, y cuando dirige la primera de tal forma que su producto represente el mayor valor posible, sólo piensa en su ganancia propia; pero en éste como en otros muchos casos, es conducido por una mano invisible a promover un fin que no entraba en sus intenciones. Mas no implica mal alguno para la sociedad que tal fin no entre a formar parte de sus propósitos, pues al perseguir su propio interés, promueve el de la sociedad de una manera más efectiva que si esto entrara en sus designios...". había explicitado el mismo Adam Smith en 1776 (cfr. La riqueza de las naciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, tercera reimpresión, pp. 400 y 402).

(2) Son de recordarse, por ejemplo, las palabras de don José María Morelos y Pavón, en orden a que las leyes en adelante

postulados igualitarios e independentistas ahora contra los gobiernos nacionales que han reproducido el sistema de la desigualdad y de la dependencia (1). Aunque en las luchas políticas del siglo XIX el igualitarismo no jugó un papel central -el Estado oligárquico dominó sin contrapeso el escenario-, no dejó de estar presente en el campo político, concretamente en los sectores más avanzados del liberalismo y en otros grupos políticos que comenzaron a organizarse en torno a los nuevos sectores sociales emergentes hacia fines del siglo XIX (y que tendrían un papel político importante en la vida nacional de la siguiente centuria).

En efecto, las ideas sobre igualdad e independencia fueron retomadas con fuerza en los programas políticos que se formularon en América Latina por las fuerzas sociales en ascenso durante el siglo XX. La noción de "justicia social" -asociada a la de crecimiento económico (pero esta última a la de un desarrollo social)-, quedó incorporada como elemento total en prácticamente todos los programas políticos que esas fuerzas sociales transformaron en programa político. Por su parte, la "segunda independencia" -la independencia económica (frente al sistema económico mundial)-, fue el eje en torno al cual se diseñó todo proyecto de desarrollo económico que comportaría la tan postergada y muchas veces profundizada desigualdad social.

La fuerza de estas ideas y de los movimientos sociales que las sustentaban, quedó de manifiesto cuando ellas fue-

"moderen la opulencia y la indigencia", "comprenden a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados" y, en definitiva, "la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo las distinciones de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud" (Cfr. Los sentimientos de la Nación (1813), documento preparado para la elaboración de la que habría de ser la primera Constitución Política de México).

- (1) Como, por ejemplo, la "Sociedad de la Igualdad", creada en la década de los cuarentas, en Chile por Arcos y por Bilbao, como respuesta al Estado oligárquico constituido por los sectores más reaccionarios de ese país.

ron inscritas en las Constituciones Políticas que los países de América Latina se han dado durante el siglo XX. A estos textos constitucionales suelen remitirse hoy los programas políticos, cuando declaran que la sustancia de dichos programas consiste en la ejecución del proyecto nacional contenido en la Carta Fundamental del país de que se trata, proclamando una y otra vez que la igualdad social y la independencia nacional son los objetivos básicos de dicho proyecto.

Dentro de esa perspectiva, es evidente que no tiene cabida un proyecto de desarrollo capitalista tradicional, sustentado en la acumulación privada y en las relaciones de dependencia dentro de la economía mundial, que históricamente no ha significado sino la negación de la igualdad social y de la independencia nacional. Un enfoque alternativo para combatir la crisis y el subdesarrollo, debe tener en cuenta lo anterior y, en concordancia con los objetivos básicos del proyecto nacional, debe profundizar las vías no capitalistas para el desarrollo.

8. El estilo de la planeación.

Dentro de este tipo de proyecto nacional, la planeación habrá de asumir un estilo diverso al tradicional, es decir, habrá de ser eminentemente democrática y habrá de ser concebida como un instrumento del cambio social. Este tema ha sido tratado en distintos foros, pero fuera del contexto político que le daría un contenido útil a la transformación del estilo de la planeación.

Respecto de la planeación democrática -o, como también suele decirse, "participativa"-, cabe decir, por obvio que parezca, que la planeación democrática sólo puede darse dentro de un sistema democrático. En otras palabras, la planeación democrática no puede ser concebida como una "isla" dentro de un sistema no democrático, porque carecería de todo sustento.

Por otra parte, ella ni puede subsanar la falta de un sistema democrático, ni puede ser entendida como el principio para la construcción de un sistema democrático. La planeación democrática debe entenderse como un mecanismo que viene a perfeccionar un sistema democrático, en el que las decisiones económicas curiosamente se han mantenido al margen de las decisiones políticas, como si no fueran decisiones políticas. En efecto, la planeación tradicional es un hecho administrativo, es decir, un hecho que pertenece a la esfera del Estado "administrativo" y no del Estado "representativo".

Como dice Norberto Bobbio, el "Estado representativo ha debido siempre arreglar cuentas con el Estado administrativo, que es un Estado que obedece a una lógica de poder completamente distinta: descendente, no ascendente; secreto, no público; jerarquizado, no autónomo; tendiente a la inmovilidad, no dinámico; conservador, etc. La sumisión del segundo al primero no ha sido nunca conseguida del todo. Antes se hablaba de las difíciles relaciones entre política y administración. Hoy, con una fórmula efectista, se habla de cuerpos separados. Pero la verdad es que los cuerpos separados no han estado nunca unidos" (1).

Traemos a colación esta distinción entre "Estado representativo" y "Estado administrativo", para señalar cómo la planeación, en tanto colocada en la esfera del segundo, tiene un carácter no democrático. La tendencia hasta ahora ha consistido sólo en llevar la planeación a la esfera del Estado representativo, a través del mecanismo de la aprobación de los planes

(1) Cfr. de ese autor, "¿Alternativas a la democracia representativa?" en ¿Existe una teoría marxista del Estado?, Universidad Autónoma de Puebla, México, 1978, p. 51 (se trata de un artículo publicado originariamente en 1975 en Mondoperaio, revista teórica del Partido Socialista italiano).

por el Parlamento. Sin embargo, la concepción de la planeación democrática ya ha comenzado a ir más allá, pues ha pretendido que en el proceso de planeación se involucre directamente a la ciudadanía, superándose la separación entre sociedad civil y sociedad política que da origen, en los sistemas democráticos, a las instituciones representativas. La planeación democrática ha comenzado a pretender ser una de las instituciones de la democracia directa, que va en auxilio de la democracia representativa, siempre insuficiente (pero, también siempre necesaria).

La exigencia de que la planeación sea democrática o, más exactamente, que avance junto con la democracia, tiene por objeto eliminar los marcados rasgos de autoritarismo estatal que se han expresado por lo general en la planeación llevada a cabo en la región. Detrás de este autoritarismo, encarnado en una casta de funcionarios supuestamente autónomos, la planeación puede convertirse (cuando aún no lo es) en un sistema a través del cual el Estado legitima decisiones privadas, imponiendo al resto de la sociedad civil un proyecto de los grupos de presión (nacionales e internacionales), al servicio de los cuales se puede encontrar la burocracia planificadora. La socialización del Estado -que no la estatización de la sociedad-, es un supuesto básico para que la planeación pueda cumplir una función útil en la ejecución de un proyecto nacional de las características antes descritas. La socialización del Estado -que implicará una política socializada-, podrá tener entonces como contrapartida una economía politizada, que es el objetivo último de la planeación democrática en tanto proceso político.

Esta concepción de la expansión progresiva de la democracia política a través de diversas formas -dentro de la cual se inserta la planeación democrática, que puede expresarse

como una combinación de métodos representativos y de métodos directos de gobierno-, es el supuesto necesario para que puedan ejercerse todo tipo de libertades por los gobernados, incluido el derecho de participar en la toma de las decisiones económicas más fundamentales que les afectan.

Pero, ella tiene sus límites dentro de la democracia burguesa (de los cuales es necesario estar conscientes), en tanto la expansión de la democracia política y la politización de la economía, pueden significar una gradual extinción de los insostenibles privilegios de la burguesía y un tránsito progresivo al socialismo. En 1899, Rosa de Luxemburgo -en polémica con Bernstein y Schmidt-, reiteraba el pronóstico de Engels sobre los límites de la democracia burguesa, negando la posibilidad de que, como lo sostienen las tesis revisionistas, "la obtención de una mayoría social-demócrata en el parlamento debería ser el camino directo hacia la socialización gradual de la sociedad", pues en el momento en que se diera una situación de esa naturaleza la misma burguesía no vacilaría en sacrificar las formas democráticas. "Las instituciones que son democráticas por su forma" -decía Rosa de Luxemburgo- "son en esencia instrumentos de la clase dominante. Donde esto es más evidente es en el hecho de que tan pronto como la democracia muestra una disposición a negar su carácter de clase y a convertirse en instrumento de los intereses reales del pueblo, las formas democráticas mismas son sacrificadas por la burguesía y por sus representantes en el Estado" (1). En 1936, volvía sobre el mismo tema precisamente un connotado dirigente de la Segunda Internacional -Otto Bauer-, pero para constatar con base en la experiencia que estaba dejando el fascismo, que éste destruía "la ilusión del socialismo reformista, de que la clase obrera puede llenar las formas de la democracia

(1) La cita está extraída de Paul Sweezy, Teoría del desarrollo capitalista, cit. supra, p. 278.

con un contenido socialista y transformar el orden capitalista en un orden socialista sin un salto revolucionario" (1). En 1973, la burguesía chilena no vaciló en sacrificar todas las formas democráticas existentes en Chile para destruir el proyecto de transición al socialismo que impulsaba el gobierno de Salvador Allende y hasta el día de hoy se muestra renuente al retorno a la democracia, no obstante que grandes sectores de la misma han sido duramente golpeados por el proyecto económico de la dictadura militar de ese país.

Sin embargo, la existencia de una auténtica democracia política en una sociedad capitalista, es una demanda permanente de las clases subordinadas, incluidos los sectores que han asumido posiciones revolucionarias. Nadie pone en duda -salvo los escasos partidarios de la política de que "lo peor es lo mejor"-, de que una verdadera democracia política es el régimen que permitirá más fácilmente el desarrollo y la consolidación de las clases subordinadas como "clase para sí", independientemente de que se considere o no de que a través de la democracia burguesa se pueda alcanzar un orden socialista. Así, también lo considera la propia burguesía, siempre renuente al desarrollo de la democracia política y siempre dispuesta a sacrificarla ante la menor amenaza de un cambio real.

9. La planeación como instrumento de cambio social.

El ahora lugar común de que la planeación es un "instrumento de cambio social", no puede ser aceptado sino como una abstracción que expresa potencialidades más que realidades, especialmente si se considera la práctica histórica de la misma

(1) Idem.

planeación en la región latinoamericana.

En efecto, decir que la planeación es un "instrumento de cambio social", significa atribuirle a la misma una virtud puramente potencial, que devendrá en realidad sólo si: (a) el proceso de planeación persigue realmente un cambio social; y (b) las estructuras sociales sobre las cuales opera la planeación, admiten a la planeación como mecanismo de cambio. Porque es de recordarse que, si se entiende por cambio social aquel fenómeno que tiene lugar cuando un modo de integración social es reemplazado por otro (1), la verdad es que los mecanismos de cambio son diversos según las distintas estructuras sociales (2).

No existe entonces un mecanismo de cambio social "per se", de modo que, aunque se le reconozca a la planeación un abstracto propósito de transformación de la realidad que podrá representar un cambio del modo de integración social (lo que no necesariamente será siempre así), lo cierto es que ello no será suficiente como para calificarla como un instrumento de cambio social, pues el medio en el que opera podrá no aceptarla como mecanismo idóneo para ese efecto.

En nuestra propuesta sobre el cambio de estilo de la planeación, incluimos sin embargo la de que la planeación sea concebida como un instrumento de cambio social. Ello porque, en el contexto de un proyecto nacional de las caracterís-

- (1) Como dice C. Wright Mills (La imaginación sociológica, ed. esp. FCE, México, 1981, 5a. reimpresión), "el cambio histórico es cambio de estructuras sociales, de las relaciones entre sus partes componentes" (p. 163), en definitiva un cambio en el modo de integración de una sociedad.
- (2) De acuerdo con el principio marxista "de la especificidad histórica", principio que según el mismo C. Wright Mills indica, primero, "que toda sociedad debe ser entendida en relación al período en que existe" y, segundo, "que dentro de ese tipo histórico tienen algún modo específico de intersección diversos mecanismos de cambio", lo que el mismo autor expresa también con las siguientes palabras: "No conocemos principios universales de cambio histórico; los mecanismos de cam-

ticas antes señaladas que debe llevarse a cabo dentro de un proceso de planeación democrática, ella ha de transformarse necesariamente en un instrumento de cambio social. A ese efecto, será indispensable que la planeación sea provista de aquellas características que le permitan incidir realmente en la vida social, características que se pueden resumir diciendo que ella deberá estar dotada de la fuerza político-jurídica indispensable para crear e imponer sus prescripciones y luego transformarlas en conductas sociales de los diversos agentes de la economía. Con ello nos estamos refiriendo no sólo al apoyo que ella debe tener como punto de partida en la sociedad política, ahora integrada con la sociedad civil, sino también al que debe prestarle el sistema jurídico estatal.

10. La función del derecho en la planeación.

En el capítulo anterior se analizó la cuestión de la práctica de la planeación en América Latina y del sistema jurídico dentro del cual esa práctica se ha dado. Una de las conclusiones más importantes allí asentadas consiste en que la planeación ha carecido en la región de un marco jurídico apropiado. Esta omisión no ha sido, en nuestra opinión, involuntaria. En efecto, las fluctuaciones del desarrollo capitalista en América Latina y, fundamentalmente, las fluctuaciones de la política dentro de la región, parecen haber llevado al Estado latinoamericano a la convicción de que no debe comprometerse jurídicamente con la planeación como método de gobierno. En general, el Estado latinoamericano ha preferido mantener a la planeación en el ámbito de la discrecionalidad, antes que en el

bio que conocemos varían con la estructura social que conocemos... así como hay diversidad de estructuras sociales, hay diversidad de principios de cambio histórico (cfr. op. cit. supra, p. 163).

de la regularidad. De allí que, por lo habitual, el Estado se haya limitado a crear jurídicamente los órganos para la planeación (no podía hacerlo de otra manera); pero, por lo pronto, no se ha autoimpuesto el deber de planear ni la regularidad con que debe hacerlo. Tampoco ha establecido los procedimientos necesarios para la planeación, ni ha vinculado los productos de la planeación con el resto de la actividad del Estado, condenando anticipadamente a los planes a convertirse en "planes-libros". En fin, el Estado latinoamericano ha hecho todo lo posible -absteniéndose de hacer lo que era necesario-, para planear sólo en los momentos en que una crisis del mismo Estado se lo exigiera.

Colocados ahora en el tema de las perspectivas de la planeación en América Latina, no podemos menos que insistir en la necesidad de que la planeación se institucionalice de una manera cabal, lo que implicará el diseño de una política legislativa a su respecto y la puesta en práctica de dicha política, mediante la sanción de las normas jurídicas que resulten apropiadas en cada país. El diseño de esa política legislativa habrá de tener en cuenta las características democráticas que deberán definir el estilo de la planeación que se haga (en el contexto de la vigencia de un sistema democrático), así como la necesidad de que la planeación pueda incidir en todos los aspectos de la vida social, transformándose en instrumento eficaz del cambio social. Esto último implica colocar el sistema jurídico al servicio de la planeación, es decir, a la necesidad de que las prescripciones que resulten del proceso de la planeación puedan ser jurídicamente eficaces, lo que no deja de ser un cambio de proporciones dentro de cualquier sistema jurídico tradicional, que está basado en la discrecionalidad administrativa y, en general, en la libertad económica. Para ello será necesario que las prescripciones que resulten del proceso

de planeación, sean integradas al ordenamiento jurídico estatal, como si fueran normas jurídicas.

11. Nuestra síntesis sobre las perspectivas de la planeación en América Latina.

Resumiendo nuestra posición sobre las perspectivas de la planeación en América Latina, debemos decir que ella parte de la constatación respecto de la existencia de una crisis que la hace necesaria. La crisis a que nos referimos concretamente es una crisis del Estado latinoamericano, que en este caso está relacionada de una manera directa con una crisis económica generalizada en la región y en contexto de una crisis mundial (pero, dejando establecido que no siempre una crisis económica se traduce necesariamente en una crisis del Estado). Esta crisis estatal está provocando un retorno hacia el dirigismo en los países en que había sido impuesto el modelo neoliberal y un reforzamiento del mismo en los países en que el modelo dirigista no había sido abandonado. La necesidad específica de la planeación se explica en tanto puede ser utilizada como mecanismo legitimador de las políticas económicas y sociales con que se está afrontando la crisis.

La gravedad de la misma, impone que ella asuma un estilo democrático y se transforme en un instrumento del cambio social, en el contexto de un proyecto nacional que tenga un alto poder de convocatoria. La eficacia de la planeación que se haga, dependerá no sólo de sus virtudes técnicas, sino fundamentalmente de la estrategia que la presida. La adopción de una estrategia adecuada frente a la crisis, impone una revisión a fondo de la teoría del subdesarrollo vigente en la región y de las interpretaciones que se fundamentan en ella, lo que implica un cambio ideológico profundo, que debe extenderse al

resto de la sociedad para que pueda sostenerse internamente dicha estrategia. Las propuestas sobre un nuevo orden internacional y sobre negociaciones globales -especialmente en lo que se refiere a la deuda externa que agobia a la región-, constituyen un avance importante respecto de la situación existente, en tanto postulan un modo de inserción diverso de la economía latinoamericana en la economía capitalista mundial. Pero, ellas cubren sólo una parte de la problemática regional y no pueden sustentarse por sí mismas. Ellas requieren de un consenso que sólo podrá alcanzarse si, en el interior de la sociedad latinoamericana, tienen lugar transformaciones en las que las políticas de ajuste que en verdad sean necesarias asuman simultáneamente el carácter de políticas de cambios estructurales, eliminando de manera principal las desigualdades sociales más agudas existentes. Sólo así -luchando por la independencia nacional y la igualdad social-, podrá reforzarse de una manera sustantiva el actual Estado latinoamericano.

Los supuestos anteriores son de difícil realización, porque suponen el sacrificio de una parte importante de los intereses de las mismas clases hegemónicas y del capital transnacional y porque, además, abren paso a movimientos democratizadores que no serían fácilmente controlables. Pero, los espacios para el transformismo del Estado latinoamericano, no son tan amplios como antaño. Siempre queda disponible, sin embargo, el mecanismo de la coerción, con el imprescindible apoyo imperial (y facilitado por la política de bloques con zonas de influencia). Con todo, también los espacios para la coerción se van reduciendo, en la medida que las clases subalternas se van definiendo como clases "para sí" y se comienzan a transformar en actores de su propia historia.

En ese contexto, la demanda de una planeación verdaderamente democrática tiene un sentido profundo, que no se limita a la cuestión de extender los ámbitos de la democracia existente en ciertos países o de profundizar la que se pueda recuperar en otros países que la perdieron. Una planeación democrática implica la creación de un espacio político que en la actualidad no existe, para que las masas participen directamente en la toma de las decisiones económicas fundamentales. Se trata entonces de una transformación importante, en especial si se tiene en cuenta las debilidades de la democracia representativa en América Latina, a la que la planeación democrática puede reforzar de manera considerable.

Para ese efecto es menester, sin embargo, que la democratización de la planeación asuma formas apropiadas, como sería la del plebiscito, es decir, formas que permitan que las decisiones de los gobernados vinculen a los gobernantes. Esto no excluye al proceso de la consulta popular, pero, concebido únicamente como un proceso de información y de debate (que podrá orientar la elaboración de los planes), ni tampoco excluye la participación de los representantes del pueblo, que también puede adoptar la forma de un proceso de información y debate.

Sólo así será quizás posible ir superando los obstáculos que han impedido hasta ahora que en América Latina haya existido una verdadera planeación y, de manera más general, un desarrollo planeado en beneficio de las grandes mayorías nacionales.

00881
1erº vol. 2.

SEGUNDA PARTE

ESTADO, DERECHO Y PLANEACION EN MEXICO

00881
1984
2da Parte

INDICE DE LA SEGUNDA PARTE

SEGUNDA PARTE. ESTADO, DERECHO Y PLANEACION EN MEXICO.

CAPITULO VII. EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO Y LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO MEXICANO.

245

1. La formación del capitalismo en México (p. 245). 2. Las vicisitudes del Estado Mexicano (p. 250). 3. La consolidación del capitalismo en México (p. 254). 4. La configuración definitiva del Estado mexicano en el siglo XIX (p. 257). 5. El Estado oligárquico mexicano (p. 262). 6. La crisis del Estado oligárquico y la Revolución Mexicana (p. 264). 7. Las transformaciones del Estado mexicano (p. 269). 8. El desarrollo económico de México en el período posrevolucionario (1917-1929) (p. 272). 9. La crisis de 1929 y las reformas del período cardenista (1939-1940) (p. 274). 10. El crecimiento económico de México entre 1940 y 1970 (p. 279). 11. El crecimiento económico de México entre 1970-1976 (281). 12. El crecimiento económico de México entre 1976 y 1981 (p. 284). 13. Una evaluación de los aspectos sociales del crecimiento económico de México en los últimos cincuenta años (p. 286).

CAPITULO VIII. LA PRACTICA DE LA PLANEACION EN MEXICO Y SU MARCO JURIDICO (1930-1976).

293

1. La periodización de la práctica planificadora en México (p. 293). 2. El inicio de la historia jurídica de la planeación en México : la Ley de Planeación General de la República (p. 296). 3. El inicio de la práctica de la planeación en México: el Primer

Plan Sexenal (1934-1939) (p. 300). 4. El marco jurídico del Primer Plan General (p. 304). 5. El Segundo Plan Sexenal (1941-1946) (p. 307). 6. Los desarrollos jurídicos de la planeación en el sexenio 1940-1946 (p. 309). 7. La práctica de la planeación en el sexenio 1946-1952 y sus desarrollos jurídicos (p. 314). 8. La práctica de la planeación en el sexenio 1952-1958 y sus desarrollos jurídicos (p. 316). 9. La práctica de la planeación en el sexenio 1958-1964 y sus desarrollos jurídicos (p. 319). 10. El proyecto de Ley Federal de Planeación de 1963 (p. 322). 11. La práctica de la planeación en el sexenio 1964-1970 (p. 324). 12. Las iniciativas de 1965 para introducir un capítulo económico en la Constitución y establecer una Ley de Planeación Económica Nacional (p. 326). 13. La práctica de la planeación en el sexenio 1970-1976 (p. 328). 14. Algunas conclusiones en torno a la historia de la planeación en México y su marco jurídico en el período 1930-1976 (p. 330).

CAPITULO IX.

LA PRACTICA DE LA PLANEACION EN MEXICO Y SU MARCO JURIDICO (1976-1980).

336

1. El Plan Básico de Gobierno (p. 336). 2. La Reforma Administrativa (p. 338). 3. El sistema jurídico de la planeación global: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (p. 340). 4. La Secretaría de Programación y Presupuesto como estructura administrativa para la planeación global (p. 342). 5. Las demás estructuras administrativas para la planeación (p.348). 6. La planeación y la sectorización de la Administración Pública Federal (p. 350). 7. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal como instrumento para la planeación global (p. 352). 8. La Ley General de Deuda Pública como instrumento de la planeación global (p. 354). 9. Un ejercicio de aplicación del sistema jurídico de planeación global: el decreto que aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (p. 356). 10. Los sistemas jurídicos para la planeación sectorial:

la Ley General de Asentamientos Humanos (p. 361). 11. La Ley de Fomento Agropecuario (p. 364). 12. La Ley de Obras Públicas (p. 366). 13. La Ley de Información Estadística y Geográfica (p. 368). 14. Las iniciativas para la introducción de un capítulo económico en la Constitución Política y la institucionalización de la planeación a nivel constitucional (p. 370). 15. Las primeras expresiones de la práctica de la planeación en el período 1976-1982 (p. 373). 16. La planeación sectorial que precedió al Plan Global de Desarrollo (p. 375). 17. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (p. 376). 18. El primer informe de avance de la ejecución del Plan Global de Desarrollo (p. 379). 19. Una evaluación de la planeación en el sexenio 1976-1982 (p. 381). 20. La evaluación del marco jurídico para la planeación creado en el período 1976-1980 (p. 385).

CAPITULO X.

EL MODELO JURIDICO VIGENTE PARA LA PLANEACION EN MEXICO.

389

1. La integración del marco jurídico para la planeación en México (p. 389). 2. Las bases constitucionales del modelo jurídico vigente (p. 391). 3. La rectoría estatal de la economía (p. 392). 4. El sistema de planeación (p. 396). 5. El proceso de planeación (p. 398). 6. Las atribuciones del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación del desarrollo económico y social (p. 403). 7. La Ley de Planeación (p. 408). 8. Las disposiciones generales de la Ley de Planeación y la definición de la planeación nacional del desarrollo (p. 410). 9. Los objetivos de la planeación (p. 411). 10. La conducción de la planeación y la participación del Congreso de la Unión (p. 413). 11. La subordinación de la actividad administrativa a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo (p. 416). 12. La interpretación administrativa de la Ley de Planeación (p. 417). 13. El Sistema Nacional de Planeación Democrática (p. 417).

14. El concepto de Sistema Nacional de Planeación Democrática (p. 422). 15. La significación del establecimiento de un sistema nacional de planeación (p. 423). 16. Los elementos que estructuran el Sistema Nacional de Planeación Democrática (p. 424). 17. Las atribuciones de los Órganos públicos del Sistema Nacional de Planeación Democrática (p. 426). 18. El Plan y los programas (p. 430). 19. El contenido del Plan y los programas (p. 431). 20. La elaboración, aprobación, publicación y revisión del Plan y de los programas (p. 433). 21. La obligatoriedad del Plan y de los programas (p. 435). 22. La integración del Plan y los programas en el orden jurídico (p. 438). 23. La coordinación (p. 440). 24. La concertación y la inducción (p. 444). 25. Las responsabilidades (p. 446).

CAPITULO XI.

LAS DETERMINACIONES, ALCANCES Y LIMITES DEL MODELO JURIDICO VIGENTE PARA LA PLANEACION EN MEXICO.

449

1. Los aspectos generales de las determinaciones, alcances y límites del modelo jurídico vigente para la planeación en México (p. 449). 2. La ideología de la Revolución Mexicana (p. 452). 3. La constitución económica como determinante y límite del modelo jurídico vigente para la planeación (p. 457). 4. El proyecto nacional como determinante y límite del modelo jurídico vigente para la planeación (p. 463). 5. El proyecto nacional bajo la perspectiva de la Ley de Planeación (p. 468). 6. Constitución económica, proyecto nacional y desarrollo económico y social (p. 474). 7. Las determinaciones y límites de la planeación democrática (p. 476). 8. La legislación secundaria como instrumento y límites para la ejecución de la planeación dentro del modelo jurídico vigente (p. 479). 9. Las proyecciones de la planeación en el modelo jurídico vigente: la integración de los planes al ordenamiento jurídico del Estado (p. 482). 10. La estructura de las normas jurídicas (p. 485). 11. Las proposiciones de los planes y las normas jurídicas (p. 488). 12. La integración de los planes a un ordenamiento jurídico estatal (p. 490). 13. La integración que la Ley de Planeación hace del Plan y los programas respecto del ordenamiento jurídico federal (p. 492). 14. El debate de la

naturaleza jurídica de los planes en el derecho comparado. El caso de Francia (p. 495). 15. Algunas conclusiones sobre las determinaciones, alcances y límites del modelo jurídico vigente para la planeación (p. 501).

CAPITULO XII.

LA PLANEACION MAS RECIENTE EN MEXICO Y SUS PERSPECTIVAS. ESTADO, CRISIS Y PLANEACION.

504

1. La crisis como el marco de la planeación más reciente en México (p. 504). 2. La manera planeada de combatir la crisis asumida a partir de 1982 (p. 509). 3. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (p. 513). 4. La estructura y el contenido del Plan Nacional de Desarrollo (p. 517). 5. El decreto de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (p. 523). 6. Las críticas al Plan Nacional de Desarrollo (p. 527). 7. La evolución de la economía nacional en 1983 y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (p. 531). 8. Los últimos desarrollos de la planeación en México (p. 536). 9. Un planteamiento inicial sobre las perspectivas de la planeación en México (p. 537). 10. Estado, crisis y planeación (p. 543). 11. El difícil camino de la planeación en México para la realización del proyecto nacional (p. 551). 12. Los obstáculos del modelo para la planeación (p. 557). 13. Nuestra síntesis sobre las perspectivas reales de la planificación en México (p. 563).

CAPITULO VII. EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO Y LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO MEXICANO.

Sumario. 1. La formación del capitalismo en México. 2. Las vicisitudes del Estado mexicano. 3. La consolidación del capitalismo en México. 4. La configuración definitiva del Estado mexicano en el siglo XIX. 5. El Estado oligárquico mexicano. 6. La crisis del Estado oligárquico y la Revolución mexicana. 7. Las transformaciones del Estado mexicano. 8. El desarrollo económico de México en el período posrevolucionario (1917-1929). 9. La crisis de 1929 y las reformas del período cardenista (1939-1940). 10. El crecimiento económico de México entre 1940 y 1970. 11. El crecimiento económico de México entre 1970-1976. 12. El crecimiento económico de México entre 1976 y 1981. 13. Una evaluación de los aspectos sociales del crecimiento económico de México en los últimos cincuenta años.

1. La difícil formación del capitalismo en México.

Con el presente capítulo se inicia el análisis de las relaciones entre Estado, derecho y planeación en México. Al igual de que como se hizo en la primera parte de esta obra respecto del caso de América Latina, este análisis es precedido de una visión de conjunto del desarrollo económico del país y de las transformaciones del Estado mexicano, que configuran el marco dentro del cual tienen lugar la práctica de la planeación llevada a cabo efectivamente en el país y las formas jurídicas que asume dicha práctica. El propósito de este capítulo consiste, por tanto, en poner de relieve los principales elementos económico-políticos que contribuyen a explicar dicha práctica y sus expresiones jurídicas, para determinar así las relaciones que pudieran existir entre el Estado, el derecho

y la planeación en México.

Tal como ocurre respecto del resto de las antiguas colonias que integraron el extenso Imperio hispánico en el - continente americano, no existe acuerdo sobre la naturaleza de las relaciones de producción que se implantaron en la Nueva Es- paña. En efecto, las interpretaciones generadas al respecto - van desde la caracterización de dichas relaciones como expresiones de un feudalismo tardío hasta las de un capitalismo for- mado, pasando por explicaciones que ponen su énfasis en la im- posición de formas mixtas que implican la transición de un mo- do de producción a otro modo de producción. Como no tenemos el propósito de profundizar en este tema, conservaremos también en el caso de México el calificativo de estructuras económicas "precapitalistas" que utilizamos en la primera parte de esta obra, para designar el conjunto de las relaciones de producción que se desarrollaron durante el período de la colonia en la - Nueva España y que se extendieron más allá de la misma, como elementos centrales del proceso de formación del capitalismo en México y de sus características de capitalismo subdesarrolla do y dependiente.

Con todo, estas relaciones pueden desagregarse para ser proyectadas en la dinámica que tuvieron, como lo hace Sergio de la Peña (1), que destaca los diversos modos de produc- ción que habrían coexistido al inicio de la colonia -un modo de producción despótico-tributario y un modo de producción feudal- colonial, vinculados por la Corona y el clero, que además eran importantes componentes de ambos-, para luego contrastar el pre- dominio que habría adquirido el segundo sobre el primero -hacia

(1) Cfr. su obra denominada La formación del capitalismo en Mé- xico, Siglo XXI, México, 1975, pp. 23 ss. en la 10a. edición de la misma (1983).

finés del siglo XVII-, como consecuencia del debilitamiento de las comunidades indígenas por la pérdida de su población y de sus tierras. Este tipo de proyección es de especial importancia para nuestros efectos, pues destaca la eliminación paulatina del modo de producción despótico-tributario en que se fundaba la formación social pre-hispánica, el desarrollo de la minería como elemento central de la economía (a la que le confería su dinamismo) y el progresivo relieve que tiene la "hacienda" en términos de producción, pero bajo formas no estrictamente capitalistas, ya que a pesar de que se estaba consolidando la propiedad privada de la misma (sobre las formas regalistas iniciales), no existía aún dentro de ella el trabajo asalariado. Estas formas de producción no se oponían a que, dentro de la misma colonia, comenzaran a proliferar formas incipientes de capitalismo en la minería y ganadería del norte, en la arriería en todo el territorio y en algunos talleres de manufacturas (obrajes y artesanías) en el centro. Pero, como expresa el mismo Sergio de la Peña, para que se extendieran las relaciones capitalistas, faltaba aún "la clase que tuviese el propósito de hacer operar a toda la sociedad en forma capitalista" (1).

La existencia y hegemonía de dicha clase, suponía la remoción de una serie de obstáculos que se oponían a la generalización del modo de producción capitalista, empezando por el propio régimen colonial, que dificultaba el desarrollo de las fuerzas productivas existentes. Las condiciones necesarias para la eliminación del sistema colonial, se fueron creando a medida que decaía el Imperio español y evolucionaba la sociedad colonial novo-hispana, econtrando a su paso cada vez mayores dificultades en dicho sistema para el proceso de acumulación interna. El sistema de "desacumulación originaria" había fun-

(1) Ibidem, p. 35.

cionado exitosamente respecto del conjunto del país, pero también había creado un sistema propio de acumulación originaria dentro del país, que hubo de entrar en conflicto con el mismo régimen que lo generó. Por su parte, se había incrementado la hegemonía mundial de la Gran Bretaña, dentro de un proceso de cambios de la economía mundial, que creaba otros conflictos para las ya debilitadas relaciones coloniales. Todo lo anterior se resolvió con la emancipación de México respecto de España. Sin embargo, la consolidación y extensión de las formas capitalistas hacia el conjunto de la sociedad en el México independiente, fue un proceso que también encontró una natural resistencia en los sectores más tradicionales de la sociedad mexicana: por una parte, los hacendados, pertrechados en las formas señoriales de explotación de la tierra, y por otra parte, las propias comunidades indígenas, que aunque profundamente debilitadas por los avances de la hacienda, se resistían a abandonar sus formas tradicionales de organización social. Esta oposición a los cambios tuvo en la Iglesia a uno de sus principales actores. La Iglesia se había constituido durante la colonia en uno de los más importantes hacendados del país y en el más importante de los centros del capital financiero, posición que reforzó al desaparecer la Corona española de la escena y que contribuyó a darle mayor rigidez a la propiedad rural, obstaculizando la creación de la pequeña propiedad.

De otro lado, los sectores de la sociedad que habían promovido los cambios, se hallaban divididos. Por lo pronto, quienes habían iniciado la lucha por un México independiente y justo para todos los mexicanos, habían desaparecido o habían perdido la conducción del proceso. Las masas que habían protagonizado esa guerra -que representó una pérdida de 400.000 a 600.000 vidas en un país que hacia 1810 contaba con aproximadamente 6 millones de habitantes-, no se encontraban en posibilidades de imponer e instrumentar el proyecto nacional para el cual habían sido convocadas y por el cual habían luchado. Las decisiones sobre los cambios descansaba ahora en un pequeño segmento de la sociedad, que no estaba de acuerdo entre sí.

Estos desacuerdos, aunados a la resistencia siempre activa a los cambios y a las presiones externas de las grandes potencias capitalistas (presiones facilitadas por todo lo anterior), le iban a dar a México más de cincuenta años de inestabilidad política, económica y social, durante los cuales se pondría en peligro no sólo su propia existencia como nación (y se perdería más de la mitad de su territorio), sino que también se profundizaría el retraso de su desarrollo económico.

No es posible resumir en pocas líneas los numerosos y variados hechos que configuran este largo y penoso período de construcción de la nación mexicana, desde la independencia y hasta la vigencia de aquel Estado "en forma", dentro del cual pudieron consolidarse y generalizarse las relaciones capitalistas de producción. Muchos de estos hechos son incluso contradictorios entre sí. La línea divisoria que suele trazarse entre liberales y conservadores -como defensores de un nuevo orden económico y social y como defensores del antiguo orden económico y social respectivamente-, se hace difusa cuando los conservadores, por ejemplo, promueven un proyecto de industrialización -la primera industrialización deliberada del país (1830-1845)-, con las correspondientes medidas de estímulo (creación del Banco de Avío) y de protección (establecimiento de aranceles proteccionistas), que de haberse consolidado le habría dado un gran impulso a la construcción del capitalismo en México, o cuando los liberales, por ejemplo, promueven una legislación que en definitiva vino a reforzar a la hacienda y a sus formas señoriales de explotación de la tierra (las leyes de colonización y de baldíos, que siguieron a la desamortización de los bienes de la Iglesia y de las comunidades). Como quiera que sea, el hecho más

general es que los liberales lucharon por la generalización de las relaciones capitalistas de producción -buscando en la extensión de las mismas aquel progreso material que significaría sacar a México de su atraso y de su miseria-, mientras que los conservadores pretendieron dejar a salvo las instituciones coloniales que habían funcionado exitosamente, promoviendo el desarrollo de las formas capitalistas sólo fuera del campo de las instituciones coloniales y en un régimen de coexistencia con éstas. La paradoja del caso consiste en que el proyecto conservador -que era un proyecto oligárquico-, terminaría siendo posible únicamente a través de las formas económicas liberales. En efecto, fueron necesarias la Revolución liberal de Ayutla (1854) y la configuración de un Estado de derecho liberal en la nueva Constitución Política (1857), para que -al restablecimiento de esa Constitución por la República restaurada luego de la intervención francesa (1867)-, el proyecto oligárquico comenzara a transformarse en proyecto estatal, que sólo podría ser llevado a cabo integralmente durante la época conocida como el "Porfiriato" (1876-1911).

2. Las vicisitudes del Estado mexicano.

Las luchas políticas de liberales y conservadores, - junto con las intervenciones externas, dificultaron durante muchos años la instauración de un Estado "en forma", dentro del cual se pudiera consolidar y generalizar el modo de producción capitalista.

Entre 1821 y 1867, la sociedad política mexicana fue protagonista de varias guerras civiles y hubo de enfrentar diversas intervenciones extranjeras. La propia vida republicana se vió interrumpida por la instauración de los Imperios -uno nacional y otro extranjero- y asumió formas federales y uni-

tarias, sucesivamente. La figura del general Antonio López de Santa Ana, cinco veces Jefe del Estado mexicano en distintos períodos y siempre dispuesto a hacerse cargo de los más disímiles proyectos políticos, parece ser el símbolo de una época caracterizada por el caos político: Agustín Yañez calificó a López de Santa Ana como el "espectro de una sociedad" (agregaríamos, de una "sociedad política").

Sin embargo, lo que siempre estuvo en discusión fueron las formas y los límites del proyecto capitalista, pero nó el proyecto propiamente tal. Así lo pusieron en evidencia las sucesivas cartas constitucionales que las diversas fuerzas políticamente hegemónicas fueron generando, pues la verdad es que las expresiones político-jurídicas que asumió el nuevo orden económico en esas Constituciones no difirieron mucho entre sí.

La primera de ellas -el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814, conocida como la Constitución de Apatzingán-, reflejó con toda claridad la ideología liberal de los entonces conductores del movimiento insurgente. En efecto, de acuerdo con esa Constitución, el pueblo mexicano fue el depositario originario de la soberanía nacional, cuyo ejercicio delegaría en las personas que eligiera para este efecto (1). La ley fue concebida -a la manera de Rosseau-, como una expresión de la voluntad general (2). El objeto de la existencia de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas fueron -como ya

-
- (1) Prescribía el artículo 50. que "...la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución".
 - (2) Disponía el artículo 18 que "Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común...".

lo había proclamado en Francia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789-, el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad (1). La forma de gobierno consistió en un "supremo congreso mexicano", acompañado de un "supremo gobierno" y de un "supremo tribunal de justicia, en los que se encarnarían los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (2).

Esta temprana definición del Estado mexicano en torno de un determinado orden económico fundamental implícito en la misma Constitución, perduró a lo largo de las sucesivas - Constituciones con que contó México (de las cuales excluimos la también liberal Constitución de Cádiz, puesta en vigencia en México en 1812, abolida en 1814, restablecida en 1820 y definitivamente abolida en 1821). Incluso, el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, presentado el 10 de enero de 1822, no dejó de expresar los principios fundamentales de libertad, propiedad, seguridad e igualdad legal (artículo 90. a 13).

En efecto, la Constitución Política adoptada en 1824, que restauró la forma republicana representativa popular, estableciendo además el federalismo (artículo 40.), tuvo también un carácter liberal, puesto de manifiesto en el Acta Constitutiva de la Federación que la precedió y en la propia Exposi-

-
- (1) "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos" -señalaba el artículo 24- "consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas".
 - (2) Las atribuciones de la soberanía consistían en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que conforme a las observaciones de Montesquieu "no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación" (artículo 12), quedaban en manos del "cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano", con la prevención de que se crearían, además, "dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno, y la otra con el de supremo tribunal de justicia" (artículo 44).

ción de Motivos del Congreso General Constituyente (1). Ese carácter liberal fue en cierto modo oscurecido por el propósito principal de la propia Constitución de que quedara claramente regulado el sistema federal que ella instituído para este efecto, el modelo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica (2).

Por su parte, la Constitución Política de 1836 -llamada la "Constitución de las Siete Leyes"-, restableció el centralismo en México y, aunque inspirada por los conservadores, tampoco dejó de expresar las ideas básicas del liberalismo económico. Sin embargo, también dejó en claro su oposición a cualquier proyecto de afectar los bienes de la Iglesia -como el enunciado por Mora en 1832-, al incluir entre sus disposiciones que el Congreso general no podría "privar de su propiedad directa o indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular" (artículo 45, fracción III, párrafo primero). Esta última disposición sería reproducida -aunque en términos diversos-, en el proyecto de reforma de 1840 (artículo 64, fracción III, párrafo primero) y, más tarde, en el primer proyecto de Constitución de 1842 (artículo 70., fracción XV) y en el segundo proyecto del mismo año (artículo 13, fracción XXIV), así como en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, que rigieron durante poco más de tres años (3).

- (1) Entre las prevenciones generales del Acta Constitutiva, se encontraba aquella de que "la nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano". En la Exposición de Motivos se mencionan la igualdad ante la ley, así como la protección de la propiedad y de la seguridad, en tanto objetivos a alcanzar mediante la nueva Constitución.
- (2) En la Exposición de Motivos se hace una referencia explícita al "modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del Norte".
- (3) Entre los derechos de los habitantes de la República, se encontraba incluida en tales Bases Orgánicas el de la inviolabilidad de la propiedad, "sea que pertenezca a particulares o a corporaciones..." (artículo 10, fracción XIII).

Las vivisitudes políticas que siguieron, dejaron sin embargo en un segundo plano la cuestión de los bienes del clero, como se advierte en el Acta de Reformas de 1847 y en las Bases para la Administración de la República de 1853, que no contuvieron disposiciones explícitas al respecto.

3. La consolidación del capitalismo en México.

La consolidación del capitalismo en México como modo de producción dominante, tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XIX, en especial a partir del inicio del Porfiriato, - que permitió la coexistencia de la hacienda tradicional (ahora transformada en un latifundio preferentemente laico) con las múltiples relaciones de carácter capitalista que se fueron creando a lo largo de la primera mitad del siglo XIX.

Por lo que hace a lo primero, es de recordarse que el triunfo de los liberales puso fin al poder económico de la Iglesia, primero a través de la Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y religiosas (1856) y luego de la Ley de nacionalización de los bienes del clero (1859). Con la primera de esas leyes se pretendió establecer "la libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz" (como lo expresaron sus consideraciones), incluidas las propiedades raíces de las comunidades, cuya existencia fue elevada a la categoría de presunto obstáculo a la creación de la riqueza. La prohibición impuesta a las corporaciones de adquirir para sí y de administrar bienes raíces, no impidió que las mismas pudieran colocar sus capitales en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, lo que se hizo para que los capitales de la Iglesia se orientaran hacia actividades productivas o comerciales. Lo que no quedó prohibido, sin embargo, fueron los latifundios, cuyo número e importancia no cambió sustancialmente al concentrarse en pocas

manos la adquisición de los bienes raíces de la Iglesia (y las tierras de que fueron despojados los pueblos indígenas). La Ley de nacionalización de los bienes del clero profundizó esta destrucción del poder económico de la Iglesia, al declarar que entraban al dominio de la nación todos esos bienes, en el marco más general de las Leyes de Reforma. Los mismos liberales expidieron en 1875 una Ley provisional de colonización, que fue utilizada para consolidar el despojo de las tierras de las comunidades indígenas e incrementar la concentración de la propiedad territorial, a través de la acción de las llamadas "compañías deslindadoras". Estas disposiciones fueron perfeccionadas por una posterior Ley de colonización y dos Leyes sobre terrenos baldíos (1883 y 1894), que terminaron por configurar el marco jurídico dentro del cual la concentración de la propiedad territorial alcanzó niveles sin precedentes en la historia del país. Dentro de la hacienda, las relaciones de servidumbre no cambiaron en absoluto, no obstante las prescripciones que se incorporaron en la Constitución de 1857 a este respecto.

Por otra parte, las relaciones de carácter capitalista que se habían ido afirmando y multiplicando durante la primera parte del siglo, fueron consolidadas en la segunda parte del mismo. Los mayores avances se dieron en el comercio, en las explotaciones mineras y en la industria, pero también en un cierto sector de la agricultura (los ranchos). Esta consolidación de las relaciones capitalistas se explican en gran medida por la inserción cada vez mayor de la economía mexicana en el sistema económico mundial y por las formas que esa inserción adoptó desde un principio. En efecto, la emancipación de México representó en los inicios del siglo XIX, una reinserción de su economía en el sistema económico mundial, bajo formas de dependencia que estaban predeterminadas por la estructura productiva de la época colonial y por el propio

desarrollo del sistema económico mundial, en el que la existencia de grandes potencias capitalistas como la Gran Bretaña hacía difícil si no imposible otro modo de inserción. Las relaciones de México con el sistema económico mundial, determinaron un desarrollo desigual de su economía respecto de las economías de las nuevas metrópolis, pero también le imprimieron una dinámica capitalista.

El proceso de la "desacumulación originaria" y, en general, el sistema colonial, habían retardado el desarrollo económico de México, imponiéndole por otra parte una estructura especializada y heterogénea. Este atraso se expresaba, por ejemplo, en el hecho de que el ingreso per cápita en México hacia 1800, era inferior al de la Gran Bretaña o al de los Estados Unidos, representando algo más de un tercio del primero y cerca de la mitad del segundo (1). Tales características de la estructura productiva del país, sin embargo, se profundizaron en la medida que se intensificaron las relaciones de México con las nuevas metrópolis, en el marco de una creciente dependencia que implicó una cada vez mayor apropiación de los excedentes generados por el país y, en consecuencia, un desarrollo desigual. Una expresión de lo anterior estaba constituido por las diferencias que hacia 1877 se observaban entre el ingreso per cápita de México y el de las naciones industrializadas, que había pasado a ser no más de un décimo del de esas naciones (2).

Pero, también la inserción de México en el sistema económico mundial le imprimió un dinamismo a las relaciones capitalistas internas, que su precario mercado interno no le habían consentido. El modelo de crecimiento hacia afuera, propició de una manera eficaz, aunque fluctuante, el desarrollo

- (1) Cfr. de John H. Coatsworth su ensayo denominado Características generales de la economía mexicana en el siglo XIX, publicado en Enrique Florescano (compilador) Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500-1975), FCE, México, 1979, p. 171.
- (2) Idem.

de los sectores primario-exportadores, dentro de los cuales se ubicó la inversión extranjera, que tendió a localizarse principalmente en la minería (y más tarde en el petróleo). Esto exigió por su parte el desarrollo de una importante infraestructura, que se suele ejemplificar con el crecimiento que tuvo la red de los ferrocarriles nacionales. Los excedentes generados por la actividad exportadora permitieron, a su vez, un cierto tipo de desarrollo industrial. Todo ello fue posible dentro del marco jurídico de la "libertad natural" creado por los liberales -principalmente, por la Constitución Política de 1857-, complementado por la legislación secundaria que se generó durante el Porfiriato y por la práctica política de la dictadura porfiriana, que le dió un contenido eminentemente oligárquico.

4. La configuración definitiva del Estado mexicano en el siglo XIX.

Las formas que en definitiva asumió el Estado mexicano no se fueron definiendo en un proceso que se inició con la Revolución liberal de Ayutla (1854) y que culminó con el restablecimiento de la República (1867), proceso que desde el punto de vista político-jurídico tuvo su más alta expresión en la Constitución Política de 5 de febrero de 1857, que terminó rigiendo la vida nacional hasta su sustitución en 1917 por la Constitución Política vigente. Pero, las formas políticas que asumió ese Estado durante el Porfiriato, no fueron precisamente las previstas en la Constitución de 1857, pues el Estado democrático concebido en esa Constitución devino rápidamente en un Estado oligárquico, que intervino activamente en la vida económica nacional, contra toda la ortodoxia liberal.

Lo que a fin de cuentas perduró de la Constitución Política de 1857, fue el modelo jurídico que ella estableció

para el funcionamiento del capitalismo concurrencial, modelo que fue similar a los establecidos por otras Constituciones Políticas en ciertos países de América Latina (las que se analizaron de una manera general en el capítulo II de esta obra).

Las bases del modelo económico establecido en la Constitución Política de 1857, han sido analizadas muchas veces - y desde diversos puntos de vista. Resulta claro en nuestra opinión que tales bases se encontraban fundamentalmente en los artículos 4o., 5o., 27 y 28 constitucionales, que se ocupaban respectivamente, de las libertades económicas (incluida, la de vender el uso de la fuerza de trabajo), del derecho de propiedad y de la libre concurrencia. En efecto, el artículo 4o. establecía la llamada "libertad de industria o trabajo", que no era sino la fórmula utilizada hasta hoy para referirse con términos jurídicos a la "libertad natural" de los clásicos de la economía, libertad que incluye la plena disposición de la fuerza de trabajo al servicio de otro. Lo último estaba reforzado por el artículo 5o. constitucional, que prohibía toda forma de servidumbre, al disponer que sólo era posible prestar trabajos personales con el pleno consentimiento del trabajador y mediante una justa retribución. Es importante señalar que junto con establecerse la libertad económica, se consagró también el derecho de apropiación de los productos del trabajo, esto es, el derecho de quien disponía de los medios de producción para apropiarse de los frutos de la explotación de dichos medios y del derecho de quién no disponía de tales medios para apropiarse de la retribución que recibiera por los trabajos personales que prestare (en el caso de los

asalariados, de su jornal) (1). Detrás de la aprobación de estos preceptos sobre el trabajo, hubo una intensa confrontación entre lo que se ha denominado el "liberalismo social mexicano" y las posiciones "moderadas" del propio liberalismo (con frontaciones que se dieron también en torno a la cuestión de la propiedad con la que se hallaba estrechamente vinculado). Pero, sobre la posición encarnada en Ignacio Ramírez -que pretendía "una Constitución que se fundara en el privilegio de los menesterosos"-, prevaleció el punto de vista de Ignacio L. Vallarta, que partiendo del reconocimiento de la desigualdad social existente, postuló que la Constitución se limitara a establecer la libertad de trabajo, pues su reglamentación en la Constitución podría, sin quererlo, herir de muerte a la propiedad "y toda sociedad que atenta con la propiedad, se suicida". La idea de Vallarta consistía en que la reglamentación del trabajo era una materia extraña a la Constitución y que la legislación secundaria habría de ser el instrumento para "librar el trabajo de las trabas que lo oprimen y que constituyen los abusos de los propietarios". La legislación

-
- (1) Disponía el artículo 5o. que "todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley, cuando ofenda los de la sociedad". Y agregaba el artículo 5o. que "nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo...", etc.

secundaria, posteriormente, se limitaría a consagrar el principio de la libertad contractual en materia de trabajo (como lo hizo, por ejemplo, el Código civil para el Distrito Federal de 1884), siguiendo al modelo francés (1). El mismo argumento se repetería nuevamente ante el Congreso Constituyente de Querétaro -sesenta años más tarde-, pero sería rechazado. Con todo, quedó inscrito en la Constitución de 1857 que el trabajador era libre de aprovechar el producto de su trabajo -libertad que el sistema de las tiendas de "raya" le negó de una manera generalizada-, así como para vender el uso de su fuerza de trabajo, lo que el sistema económico general le siguió imponiendo como una necesidad y en condiciones de servidumbre, que negaban la idea constitucional de que ningún hombre podría perder libertad de trabajo.

En materia de propiedad privada, la Constitución estableció la inviolabilidad de la misma, salvo por causa de utilidad pública y previa indemnización. Pero, también estableció que ninguna corporación civil o eclesiástica tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, confirmando de esta manera las prescripciones de la Ley de desamortización (2). La confrontación entre el liberalismo social y el liberalismo moderado adquirió caracteres aún más intensos, al debatirse la aprobación del artículo 27 constitucional. Es conocida, por ejemplo, la posición de

-
- (1) El Código de Napoleón se limitó a establecer que el contrato de trabajo era un contrato de arrendamiento de servicios, que se regularía por los principios de la libertad contractual.
 - (2) El artículo 27 constitucional dispuso que "la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse (párrafo primero). Y, a continuación, estableció: "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, determinación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución" (párrafo segundo).

Ponciano Arriaga sobre el particular, expresada en su famoso voto particular sobre el derecho de propiedad (1). Reconociendo al derecho de propiedad privada como un derecho anterior y superior a toda legislación (idea jusnaturalista), bajo la fórmula de que era "inherente" a la individualidad, Arriaga propugnó la generalización del mismo a la mayor parte de la población, postulando que el derecho de propiedad sobre la tierra se declarara, confirmara y perfeccionara mediante el trabajo y la producción, (lo que implicaba una concepción de la propiedad como función social). La generalización de la propiedad suponía una distribución de la riqueza territorial concentrada en pocas manos, que en opinión del liberalismo social mexicano, constituiría una condición necesaria para el progreso. La Constitución -proclamaba Arriaga-, "debiera ser la ley de la tierra". Esta posición tampoco prevaleció; pero habría de ser reivindicada -en términos más radicales que los propuestos por Arriaga-, en el Congreso Constituyente de 1917.

Finalmente, el artículo 28 constitucional, consagró el principio de la libre concurrencia, al establecer que no habría monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria (2). La libre concurrencia era un supuesto necesario para el funcionamiento del sistema capitalista liberal que se establecía en la Constitución Política de 1857. Desde ese punto de vista, este precepto debe entenderse complementado -en lo que hace al mercado de la fuerza de trabajo-, por el antes mencionado artículo 50. (que prescribía toda forma de contrato de trabajo que supusiera la pérdida de la libertad de trabajo), ya que este último

-
- (1) El texto completo del voto particular de Ponciano Arriaga puede verse en la obra de Felipe Tena Ramírez Leyes fundamentales de México, Porrúa, México, 5a. ed., 1973, pp. 573 a 594.
 - (2) El artículo 28 constitucional dispuso que "no habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptúanse únicamente, los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

precepto, teóricamente, evitaría la monopolización de la misma fuerza de trabajo.

5. El Estado oligárquico mexicano.

Lo que en cambio no perduró de la Constitución Política de 1857, fue el régimen político que ella concibió. Las bases de ese régimen fueron prácticamente las mismas vigentes en la actualidad, en tanto la República se constituyó como una república representativa democrática y federal (artículo 41), quedando establecido que tenían derecho a votar y ser votados en las elecciones populares todos los mexicanos que, habiendo alcanzado los dieciocho años siendo casados o veintiuno si no lo fueran, tuvieran "un modo honesto de vivir", prerrogativa que iba acompañada del derecho de "asociarse para tratar los asuntos políticos del país" y "ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición" (artículos 34 y 35). Al igual que ahora, el supremo poder de la federación se dividió para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; pero, con la particularidad de que el Congreso de la Unión sería unicameral.

Sin embargo, el sistema político no pudo ponerse en práctica sino diez años más tarde, pues la propia promulgación de la Constitución desató la llamada Guerra de los Tres Años o Guerra de la Reforma, que más tarde se prolongó en la guerra contra la intervención francesa y la instauración en México de un Imperio. Sólo una vez restaurada la República -en 1867-, se convocó a elecciones generales (de presidente de la República, de diputados federales y de magistrados de la Corte), pues todas las autoridades existentes lo eran sólo de hecho. Las elecciones eran indirectas, en primer grado, conforme lo establecido en la Constitución Política para ese efecto.

La experiencia democrática que se inauguró con el restablecimiento de la República, no se extendió por más de diez años, los que por otra parte estuvieron dominados por la existencia de un poder ejecutivo fuerte (primeramente, - por Benito Juárez y, luego de su fallecimiento, por Sebastián Lerdo de Tejada). La revuelta de Tuxtepec, que llevó al poder a Porfirio Díaz, puso término de hecho a tales experiencias, no obstante que la situación inicial del nuevo gobernante fue legitimada en 1877 a través de unas elecciones que, al decir de Daniel Cossío Villegas, tuvieron visos de legalidad. Pron^u tamente, la Constitución Política de 1857 y el régimen rep^u blicano, democrático y representativo por ella establecido, se convirtió en un marco puramente formal para una dictadura personal, que se iba a prolongar hasta 1911. Bajo esa dictadu^{ra} -que predicaba "poca política y mucha administración"-, se consolidó y desarrolló el Estado oligárquico mexicano. La "po^{ca} política" significó la desaparición del Estado representa^{tivo} y la "much^a administración" su sustitución por un Estado administrativo, que con su decisiva intervención en la econo^{mía} abrió el camino por donde transitó el desarrollo económi^{co} de México.

La consolidación del Estado oligárquico, permitió que el desarrollo económico de México asumiera las formas que convenían a la oligarquía nacional y al capital extranjero vinculados tradicionalmente a las actividades agrarias, mine^{ras} y exportadoras. Estas formas no eran precisamente las pre^{vi} stas por el proyecto liberal, pero sí las temidas por el li^{ber} alismo social mexicano.

El proyecto liberal preveía la existencia de un Esta^{do} fuerte, pero fundado en los principios de la democracia re^{pre} sentativa, que removería los obstáculos que impedían el de^{sar} rollo de las fuerzas productivas dentro del sistema capita^l

lista y promovería la extensión del mismo sistema hacia todos los sectores del país. El libre funcionamiento de las instituciones capitalistas, implicaría un progreso material, que se difundiría a lo largo y a lo ancho de toda la sociedad, consolidando la existencia de México como una nación independiente y soberana, lo que significaba ponerla a salvo de los despojos y de las intervenciones de que había sido objeto en el pasado inmediato. Los mismos liberales llevaron a cabo una parte de ese proyecto, a través de las Leyes de la Reforma y de la lucha con éxito contra la intervención extranjera.

Pero, en definitiva, las bases establecidas por el proyecto liberal fueron utilizadas para la realización de otro proyecto: el proyecto de la oligarquía mexicana y del capital extranjero, que del liberalismo mantuvieron sólo sus postulados económicos, negando en los hechos sus postulados políticos o ignorando ampliamente sus postulados sociales.

6. La crisis del Estado oligárquico y la Revolución Mexicana.

El modelo de acumulación puesto en práctica durante el Porfiriato estuvo centrado en la explotación intensiva de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo existentes, para satisfacer principalmente la demanda mundial de bienes primarios. En términos generales, puede decirse que la economía mexicana siguió las pautas típicas de una economía de exportación, orientada hacia una explotación creciente de los recursos naturales del país, con mano de obra barata y muchas veces con capitales y tecnología extranjera, para la producción de bienes primarios que eran destinados a los mercados externos. La dinámica del crecimiento, en consecuencia, estaba determinada por la dinámica de la demanda mundial de bienes primarios.

Dentro de este modelo, tuvo un papel importante la agricultura de exportación, que pese a los altibajos del mercado mundial, fue determinante en el crecimiento del producto agrícola (que entre 1895 y 1910 casi se duplicó, llegando a ocupar el sector agrícola en ese último año el 61.8% de la fuerza de trabajo). En la explotación agrícola se combinaron -señala Sergio de la Peña (1)-, la llamada "vía junker" (haciendas) con la denominada "vía farmer" (ranchos, pequeñas propiedades), absorbiendo la hacienda la casi totalidad de las comunidades campesinas en su interior y multiplicándose los ranchos con base en el trabajo asalariado. La propiedad agrícola -constituida en el marco de las leyes agrarias antes señaladas-, fue reforzada por la consagración del derecho de propiedad como un derecho absoluto en los Códigos civiles: los Códigos civiles para el Distrito Federal de 1870 y 1884, por ejemplo, declararon que la propiedad era el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijaren las leyes (artículos 827 y 729, respectivamente). El contrato de trabajo, por su parte, fue configurado en los Códigos civiles como un contrato de prestación de servicios, cuyo contenido sería determinado por los contratantes.

La minería tuvo también un papel importante, en el proceso de crecimiento económico, llegando a más que duplicarse en el período 1895-1910. En el desarrollo de la minería tuvieron una relevancia especial los capitales y la tecnología extranjeros, que en la explotación petrolera fueron más decisivos aún (la inversión extranjera llegó a representar un 90% de las inversiones petroleras). El desarrollo de la minería fue apoyado por la puesta en vigor de un Código de Minería (1884), que vinculó la propiedad de los yacimientos con la propiedad de la tierra (haciendo desaparecer la exigencia de la explotación de los mismos, como condición para mantener su propie-

(1) Cfr. su op. cit. supra, p. 234.

dad); pero, también fue apoyado por el otorgamiento de estímulos fiscales (1887). Sin embargo, el desarrollo de la minería no implicó un desarrollo igual de empleos en ese sector: si se relaciona la actividad minera con las actividades agrícolas y manufactureras, se constata que ella representaba un 18% de la producción conjunta de estos tres sectores, pero ocupaba sólo el 2% de los trabajadores de dichos sectores.

La industria manufacturera tuvo, en cambio, un crecimiento modesto entre 1877 y 1906, declinando en 1907, no obstante que gozó del otorgamiento de estímulos fiscales - (1873) y de una discreta protección arancelaria. Sin embargo, llegó a ocupar 613.913 trabajadores, cifra que contrasta con los 104.093 trabajadores que ocupaba la minería.

El comercio interno experimentó una notable evolución, que fue apoyada por un moderno Código de Comercio puesto en vigor en 1884 y luego sustituido en 1889 por el Código hoy vigente. Pero, sin lugar a dudas, el comercio internacional experimentó un auge sin precedentes, observándose saldos favorables en diversos períodos. Las exportaciones, sin embargo, tuvieron un descenso en los períodos 1906-1907 y 1907-1908.

El Estado intervino activamente en la vida económica nacional, no sólo a través del rígido control que ejerció sobre el conjunto de la sociedad mexicana (especialmente, en el mantenimiento las relaciones de trabajo), sino también a través de políticas de obras públicas destinadas a crear la infraestructura necesaria para el crecimiento económico (ferrocarriles, caminos, puertos, correos, etc.) y de políticas administrativas, financieras y fiscales apropiadas para el modelo de acumulación, que implicaron una modernización del Estado y la existencia de un marco financiero-fiscal adecuado para el crecimiento económico (vgr. la regulación de las instituciones de crédito, en 1897).

El proceso de acumulación puesto en práctica durante el Porfiriato, tenía características concentradoras y excluyentes, que se reflejaban incluso en la vida política del país, que era gobernado por el general Porfirio Díaz y un estrecho número de colaboradores. El creciente malestar social y político que generaba el gobierno del general Díaz, se incrementó cuando el sistema económico perdió su dinámica de crecimiento. Como dice Leopoldo Solís, en los primeros años del siglo XX era patente la debilidad económica del sistema productivo que constituyó el Porfiriato (1). La crisis económica, combinada con la crisis política, comenzaron a erosionar el régimen porfiriano y al Estado oligárquico en su conjunto.

En ese sentido, la crisis mundial de 1901, precipitó diversos acontecimientos que detalla Sergio de la Peña (2), - tales como la contracción del valor de las exportaciones (3%), la caída del producto interno bruto en 1902 (casi 5%) y la reducción de las importaciones (2.9%), junto con la paralización del financiamiento externo. Todo ello condicionó la reforma monetaria de 1905, que eliminó el estímulo de la relación de precios internos favorables. El proceso de recesión fue acompañado de una creciente inflación, que afectó seriamente los salarios reales, fortaleciéndose los movimientos populares. - La recuperación económica que tuvo lugar en la segunda parte de la década, no influyó sobre las cada vez más intensas demandas populares, a las que se sumaron las de los sectores de la propia burguesía afectados por los impedimentos para la expansión de las fuerzas productivas. México había crecido con base en una profundización de las desigualdades sociales existentes y el modelo de crecimiento se había agotado, provocando una crisis en el sistema social, que el gobierno de Porfirio Díaz no pudo resolver, ni siquiera con el incremento de -

(1) Cfr. su obra La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectivas, Siglo XXI, México, 1970, pp. 81 ss.

(2) Cfr. su op. cit. supra, pp. 228 y 229.

sus características represivas. El empecinamiento reeleccionista de Porfirio Díaz, lo llevó a una confrontación con las fuerzas políticas opositoras, que se habían organizado al calor de la crisis. Ante la imposibilidad de provocar un cambio dentro de las instituciones vigentes (en las elecciones de 1910, ni pudieron imponer la razonable demanda de que pudieran elegir por lo menos el vice-presidente de la República, ni se les reconoció que hubieran ganado un solo escaño en el Congreso), ellas optaron por la rebelión armada (20 de noviembre de 1910) que en seis meses terminó con el gobierno de Porfirio Díaz.

Pero, la Revolución Mexicana no paró allí. El restablecimiento de la plena vigencia de la Constitución de 1857, en lo referente al sistema democrático gravemente conculcado por la dictadura porfiriana, satisfacía sólo una parte de las demandas sociales que se encarnaron en los movimientos populares que surgían por doquier, especialmente en el movimiento agrarista que encabezó Emiliano Zapata. El asesinato de Madero y la dictadura de Huerta, precipitaron los acontecimientos que terminaron por definir los contenidos y las formas que asumió la Revolución Mexicana, sobre cuyas características no parece necesario abundar aquí. Lo que en cambio debe destacarse es que la Revolución Mexicana generó e impuso un proyecto nacional diverso del proyecto oligárquico del Porfiriato, que fue incorporado a la Constitución Política puesta en vigor el 5 de febrero de 1917. Los alcances de ese proyecto -que se inscribe dentro de un cierto modelo económico diseñado por la propia Constitución-, son analizados por razones de método en el capítulo XI de esta obra, que trata de las determinaciones y de los límites del modelo jurídico de la planeación en México. Sin embargo, es de señalarse que la Revolución Mexicana también generó e impuso un nuevo tipo de Estado, que en sus aspectos más generales coincide con lo que en la primera parte de

esta obra se ha denominado el "Estado nacional-popular".

En efecto, la crisis orgánica del Estado oligárquico -formalmente establecido como un Estado de derecho liberal-, no se resolvió con el desplazamiento de la oligarquía porfiriana y su reemplazo por otro tipo de oligarquía, sino que por una "ampliación" del Estado hacia otros sectores de la sociedad, (especialmente hacia las clases subalternas), estableciéndose en definitiva un Estado social de derecho para la ejecución de un proyecto de desarrollo capitalista, pero nacionalista y autónomo, proyecto que preveía la construcción de una sociedad independiente e igualitaria, dentro de un régimen de democracia política.

7. Las transformaciones del Estado mexicano.

El nuevo Estado mexicano surgido de la Revolución, tuvo entonces una naturaleza capitalista -como lo había tenido el Estado oligárquico porfiriano, pero en un contexto diverso, que hacía de él algo diverso.

Como bien dice Arnaldo Córdova, "en términos de desarrollo social y económico, para no hacer mención sino del elemento que es fundamental, tanto el porfirismo como la Revolución obedecen al mismo proyecto histórico: el desarrollo del capitalismo. Y si bien la Revolución agregó una problemática social que antes no se había hecho presente o era sofocada por el sistema político de la dictadura, la promoción del capitalismo sigue siendo el elemento motor de la vida social del país", lo que no significa -como acota el mismo autor- "identificar indiscriminadamente el porfirismo y la Revolución", ya que "sus diferencias son notables" (1). Estas notables diferencias tie-

(1) Cfr. de ese autor La ideología de la Revolución Mexicana, Era, México, 7a. ed., 1979, p. 15.

nen que ver en nuestra opinión, con la "ampliación" del Estado que surge de la Revolución y que permite hablar del "Estado posrevolucionario" como un Estado que, estando al servicio del proyecto histórico del desarrollo del capitalismo, tiene un claro compromiso con las clases subalternas, en las que se apoya para alcanzar una autonomía relativa respecto de las clases capitalistas.

Pocas veces se ha descrito con tanta exactitud la idea de lo que el Estado mexicano posrevolucionario ha querido ser, como lo hizo tempranamente (en 1926) Vicente Lombardo Toledano: "El Estado mexicano acepta la división de la sociedad en oprimidos y opresores; pero no quiere considerarse incluido en ningún grupo. Considera necesario elevar y proteger las condiciones actuales del proletariado, hasta colocarle en situación semejante a la del capital, en la lucha de clases; pero quiere mantener intacta su libertad de acción y su poder, sin sumarse a ninguna de las clases contendientes, para seguir siendo el fiel de la balanza, el mediador y el juez de la vida social" (1). Hemos subrayado todas estas expresiones de voluntad, para dejar en claro un fenómeno de apariencia que también tiene mucho de fenómeno de realidad, porque se trata de un "querer" que tiene manifestaciones históricas importantes. El "querer" no ser considerado como parte de una clase social en lucha con otra, el "querer" mantener intacta una libertad de acción y un poder, el "querer" seguir siendo el fiel de la balanza, el mediador y el juez de la vida social -todo ello en consonancia con una cierta praxis estatal-, le ha dado el Estado mexicano un sello especial, que se ha expresado precisamente en la autonomía relativa que terminó alcanzando, al menos respecto de ciertos segmentos de la clase capitalista, cada vez que buscó y encontró el apoyo de las clases subalternas.

(1) La cita está tomada de ibidem, p. 13, y corresponde a La libertad sindical en México, Talleres Linotopográficos "La Lucha", México, 1926, pp. 84-85.

En efecto, la evolución del Estado mexicano posrevolucionario muestra, con palabras de Carlos Pereyra, que dicho Estado, construido "en alianza con las clases dominadas (primordialmente con las masas campesinas) adquirió desde su surgimiento una legitimidad incuestionable ante el conjunto de la sociedad". Pero, muy pronto esa legitimidad se fue deteriorando, porque se "antepuso los requerimientos de la acumulación capitalista a la realización de las reformas sociales prometidas". De allí que "al comenzar los años treinta el Estado se hallaba en peligro. Eran indispensables las reformas anunciadas y la alianza institucional con los dominados. El régimen cardenista actuó en consecuencia...", de modo que, "al finalizar la cuarta década de ese siglo, la base económica, social y política de apoyo del Estado abría la posibilidad -como ocurrió en efecto- de un crecimiento sostenido de la economía nacional, en medio de una relativa estabilidad y con cierto margen de autonomía frente al imperialismo norteamericano... Sin embargo, el auge económico se tradujo en un crecimiento capitalista que, por ello mismo, no podía ser nacional ni independiente y sí, cada vez más, monopolístico y dependiente. El proyecto nacional desembocó en un desarrollo excluyente; la alianza entre Estado y trabajadores en un sistema corporativo de control vertical, mientras se ampliaba la base económica del país, en las condiciones de un desarrollo capitalista tardío bajo la hegemonía del imperialismo a escala mundial". Porque la verdad es que las decisiones públicas privilegiaron fundamentalmente a la acumulación privada: "sin un movimiento obrero y popular independiente capaz de contrarrestar en alguna medida (la tendencia del desarrollo capitalista dependiente encabezado por la burguesía), a partir de 1940 el Estado desplaza a ritmo veloz su relación con las clases populares y estrecha sus vínculos - con la burguesía que, en gran parte, contribuyó a crear...(1).

(1) Cfr. de ese autor Estado y sociedad en México, hoy, Siglo XXI, México, 5a. ed., 1981, pp. 291-292.

Las características que asumió la evolución del Estado mexicano en los períodos de que estamos hablando (1917-1929, 1934-1940 y 1940 en adelante), debe ser ubicada en el contexto del desarrollo económico nacional dentro de los mismos períodos, contexto que contribuye a explicar dichas características. Un somero análisis de dicho desarrollo, muestra con mucha claridad la manera como se manifestaron en el seno del Estado, las diversas tendencias que en distintas épocas han prevalecido dentro de éste: desde la tendencia conducente al reforzamiento de los vínculos con la burguesía nacional y con el capital extranjero -que han tendido a debilitarlo-, y hasta la tendencia que ha propugnado el establecimiento de nuevas formas de ampliación de la base popular del Estado, sobre todo en los períodos de crisis en que dicha ampliación se ha hecho necesaria.

8. El desarrollo económico de México en el período posrevolucionario (1917-1929).

Finalizada la etapa de la lucha armada, la institucionalización del nuevo Estado se constituyó en una parte significativa de las preocupaciones de los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles. Desde ese punto de vista, la puesta en vigencia de la Constitución Política de 1917 fue sólo el punto de partida de un proceso de institucionalización bastante complicado.

Dentro de un marco que se caracterizaba por la inestabilidad política, se inició la tarea de la reconstrucción de la economía nacional, afectada de manera desigual por los acontecimientos que tuvieron lugar dentro del proceso de la Revolución Mexicana. En efecto, junto con la destrucción de una parte importante de la infraestructura, hubo un deterioro notable de la actividad agrícola, que se extendió a la todavía poca significativa industria manufacturera (pero sin que destruyeran las plantas industriales). En cambio, los enclaves petroleros se continuaron desarrollando incluso durante los momentos más álgidos de la etapa armada y los centros mineros tuvieron pocos daños que lamentar.

En consecuencia, durante la década de los veinte fue posible un lento retorno a las actividades productivas, que se

expresó en un crecimiento del producto interno bruto a un ritmo anual del 0.6% bajo el gobierno de Obregón (1920-1924) -que por el descenso de la población se transformó en un aumento del producto interno bruto per cápita del 1.2%- , tendencia que se aumentó notablemente durante el gobierno de Calles - (1924-1928), en el ritmo de crecimiento anual del producto interno bruto fue de 5.8% y el del producto interno bruto per cápita de 4.2%. Este crecimiento tuvo lugar prácticamente en todas las ramas de la actividad económica, con excepción del petróleo, cuya producción descendió bruscamente hacia fines del período que se está analizando. En cambio, la agricultura se recuperó a un ritmo insospechado del 5.1% en el período - 1921-1935, no obstante la reestructuración que comenzó a operar en el sistema de tenencia de la tierra, que por otra parte no tuvo nada de espectacular (hasta 1934, se habían repartido sólo 7.6 millones de hectáreas entre unos 800.00 campesinos). Sin embargo, en la composición del producto nacional bruto la agricultura comenzó durante el mismo período a perder importancia, ante el avance del sector industrial. Todo ello se reflejó en la estructura ocupacional y en el proceso de urbanización: la agricultura continuó absorbiendo, al igual que en 1910, al 70% de la población económicamente activa, pero la proporción de individuos dedicados a las actividades industriales aumentó del 11.5% al 14.4% durante el período 1921-1930, mientras que el proceso de urbanización se fue acentuando (del 11.7% en 1910 al 14.7% en 1921 y al 17.5% en 1930)

(1).

Este proceso económico tuvo poco que ver con la acción del Estado en la economía, que prácticamente se redujo al reparto de tierras durante el gobierno de Calles y a la reestructuración del sistema financiero con la creación del -

(1) Cfr. para todo lo anterior a Lorenzo Meyer El primer tramo del camino en Historia general de México. El Colegio de México, México, 1976, volumen IV, pp. 125 ss.

Banco de México -en aplicación de los artículos 27 y 28 constitucionales-, así como con el inicio de un plan de obras públicas. El proyecto nacional contenido en la Constitución Política, precisaba de un fortalecimiento político del Estado que hiciera posible, entre otras cosas, la reivindicación de los recursos petroleros y mineros, en manos del capital extranjero.

Los cambios políticos tendientes a reforzar al Estado se expresaron en una paulatina incorporación de las organizaciones de los campesinos y de los obreros que iban surgiendo al propio gobierno, mientras paralelamente se extendía el control del mismo a todas las regiones del país (lo que pasó por una guerra civil contra los llamados "cristeros", entre otros hechos). Por otra parte, las difíciles relaciones con los Estados Unidos de Norteamérica -cuyos gobiernos nunca dejaron de ejercer presiones para que el Estado mexicano no fuera en práctica el proyecto nacional contenido en la Constitución Política-, se constituyeron en un factor que contribuyó a explicar esta época de aparente abandono del mismo proyecto.

9. La crisis de 1929 y las reformas del período cardenista (1934-1940).

La crisis de 1929 encontró a México con algunos de los problemas políticos de la posrevolución resueltos. La creación por Calles del Partido Nacional Revolucionario facilitó en no poca medida la institucionalización del nuevo Estado mexicano. La propia asunción por Calles de la dirección del país -como "Jefe Máximo" de la Revolución-, por sobre los Presidentes que se sucedieron en el políticamente con fusos períodos 1929-1933, permitió que el Estado mexicano afrontara con éxito la crisis y evitara el desmoronamiento de las instituciones estatales que se produjo en otros países.

La crisis se expresó en una disminución del producto interno bruto, especialmente fuerte en el año 1932, que afectó las actividades económicas vinculadas a la exportación (petróleo, minería y agricultura de exportación). Entre 1930 y 1934, el producto interno bruto descendió en un 0.5% y el producto interno bruto per cápita en un 2.1%. El crecimiento industrial -en parte ligado a los excedentes generados por el sector exportador y en parte ligado a las inversiones extranjeras directas- volvió a caer a los niveles de 1920. La agricultura tradicional, en cambio, no resintió la crisis (1). En consecuencia, la crisis fue menos dura que en otros países de América Latina y, por tanto, los problemas políticos del Estado mexicano fueron comparativamente menores.

La sucesión presidencial de 1934, sin embargo, no dejó de estar marcada por los efectos de la crisis económica, que contribuyó a destacar las numerosas carencias que la Revolución Mexicana se había propuesto superar, poniendo entonces en peligro la hegemonía que habían ejercido sobre la sociedad las diversas facciones que compartieron el poder en el período inmediatamente siguiente a la conclusión de la lucha armada, facciones ahora unidas en torno a un partido político creado ad hoc, que pretendía ser la suma de las diversas expectativas generadas por la Revolución Mexicana. La vigencia durante ese período de un proyecto que si bien no contrastaba en su esencia con el proyecto surgido de la Revolución Mexicana, pero que estaba postergando la satisfacción de las demandas sociales propias de la Revolución -aunada a una crisis económica mundial, que se reflejaba en el país-, determinaron la necesidad de una relegitimación del nuevo Estado mexicano, sobre la base de un consenso más activo de la población. Para ese efecto, era menester un programa político que se definiera claramente por los postulados de la Revolución Mexicana y que contribuyera al reforzamiento del Estado emanado de ella. El conjunto de estas circunstancias, determinaron las reformas que tuvieron en el período de Cárdenas.

(1) Ibidem, pp. 127 ss.

Las reformas económicas del período cardenista estuvieron referidas fundamentalmente a la profundización de la reforma agraria y a la expropiación de la industria petrolera.

En sólo seis años, se expropiaron cerca de 18 millones de hectáreas, casi todas compuestas por tierras ya cultivadas. De esta manera, se alteró profundamente la estructura de la propiedad rural: en 1930, las propiedades ejidales constituían sólo el 13% de las tierras cultivables de México, porcentaje que en 1940 ya era del orden del 47%. Esto se tradujo en un sensible incremento de la población ejidal y un consiguiente decremento de la población rural adscrita a la explotación de los latifundios. Lo anterior tuvo lugar en medio de una política estatal de promover la recuperación de la producción agrícola en ambos sectores -especialmente a través de obras de irrigación-, lo que determinó un incremento de la misma del 2.7%, lo que considerado en el contexto de una reforma agraria, no deja de ser notable. Sin embargo, la participación de las actividades agropecuarias en la formación del producto interno bruto, continuó descendiendo (frente al avance de las actividades industriales y terciarias).

La expropiación petrolera, por su parte, se constituyó en una reforma que, en el mediano y largo plazo, se transformaría en uno de los fundamentos más sólidos que tuvo el desarrollo económico mexicano. Llevada a cabo en 1938, la expropiación petrolera trajo consigo una inicial disminución de la producción de los hidrocarburos, producción que ya había descendido notablemente desde 1922, pero que estaba teniendo un modesto aumento desde 1933. Así lo determinaron las circunstancias en que se hubo de llevar a cabo la expropiación y el boicot internacional que se generó a su alrededor. Pero, los niveles de producción se recuperaron e incrementaron en la década siguiente, apoyando de una manera importante el desarrollo industrial de México.

Estas reformas económicas tuvieron lugar en el contexto de un desarrollo de la economía nacional que se expresó en un crecimiento promedio del 4.8% del producto nacional bruto a términos reales, crecimiento que sin embargo fue en parte anulado por el aumento de la población (1.7%), lo que determinó que el producto nacional bruto per cápita creciera al 3.1%. Es oportuno destacar que en este período se alcanzó una alta tasa de desarrollo, que Enrique Padilla Aragón estima del orden de 2.8% (dividiendo para ese efecto el incremento anual del producto nacional bruto, en términos reales, entre el incremento anual de la población (1)).

Las reformas políticas del cardenismo fueron igualmente profundas y, en definitiva, permitieron la consolidación efectiva de un Estado verdaderamente nacional-popular, en el que descansaría la estabilidad institucional del país durante décadas. La política de masas del cardenismo -estrechamente relacionada con la política agraria y petrolera del gobierno, pero también con su política industrial-, permitió que el gobierno cardenista acumulara una gran fuerza social en torno suyo, lo que se expresó en definitiva en la incorporación al partido oficial (ahora transformado en Partido de la Revolución Mexicana) de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y de la Confederación Nacional Campesina (CNC), organizaciones creadas durante el mismo gobierno de Cárdenas y desde un principio vinculadas a dicho gobierno. Este vasto consenso social, permitió que Cárdenas pudiera imponer el proyecto nacional previsto en la Constitución Política de 1917, contra los sectores más conservadores de la sociedad mexicana y contra el propio capital extranjero, en un proceso dialéctico en el que las medidas del gobierno provocaban

(1) Cfr. de ese autor su México: desarrollo con pobreza, Siglo XXI, México, 12o. ed., 1983, pp. 25 y 40.

la ampliación de este consenso y este último apoyaba nuevas medidas. Así, por ejemplo, la adhesión de las masas campesinas organizadas al gobierno cardenista sólo puede explicarse en el contexto de la profundización de la reforma agraria y viceversa.

El proyecto nacional no excluía a los sectores de la burguesía denominada "nacionalista", especialmente a la burguesía industrial, de cuya iniciativa se esperaba una transformación profunda de la estructura económica nacional. El crecimiento del sector industrial durante el gobierno de Cárdenas -no obstante la fuga de capitales y la violenta contracción de los flujos monetarios externos-, se explica no sólo por el esfuerzo interno de la burguesía industrial, sino también por el decisivo apoyo del gobierno, que se expresó de múltiples maneras. En el plano político-jurídico, el control que el gobierno terminó ejerciendo sobre el movimiento obrero y la modulación efectiva de las relaciones de producción de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo de 1931, garantizó a los industriales nacionales una tregua que propició la acumulación necesaria para la expansión industrial. La propia Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, terminó por garantizar la existencia de los mismos, e incluso el estímulo de sus actividades, pero bajo regulaciones gubernamentales. En ese sentido, es claro que el proyecto de desarrollo capitalista, nacional y autónomo, se puso en marcha durante el gobierno de Cárdenas.

Sin embargo, la política nacionalista y reformadora de Cárdenas, encontró sus límites políticos y económicos hacia fines de la década de los treintas. Las difíciles relaciones externas -especialmente, los conflictos que suscitaba la expropiación petrolera-, las resistencias que tenía la política cardenista en las filas del propio partido oficial y en las capas altas de la población (pero, también en sectores importantes de las clases medias) y, en general, la falta de lo que podría entenderse como perspectivas futuras de un

un crecimiento económico real, llevaron al propio Cárdenas a proyectar lo que parece haber sido diseñado como una estrategia de "un paso atrás, para dar dos pasos adelante", estrategia que se puso en evidencia en la elaboración de un programa político más moderado para el próximo sexenio (el Segundo - Plan Sexenal) y en la designación de un candidato también más moderado del partido oficial para las elecciones presidenciales de 1940.

10. El crecimiento económico de México entre 1940 y 1970.

Entre 1940 y 1970, tuvo lugar un proceso de crecimiento económico sin paralelo en la historia del país, que se inauguró con el auge productivo nacional que provocó la generalización del conflicto bélico iniciado en Europa durante 1939.

Así, en el período comprendido entre 1941 y 1946, el incremento del producto tuvo un ritmo anual del 8.7%, ritmo que hubo de descender al finalizar la segunda guerra mundial, pero que de todos modos no dejó de ser significativo en el resto de la década (7.2% para el conjunto del período 1941 - 1950). Este incremento se fundamentó especialmente en las altas tasas del crecimiento industrial (8.1% anual durante la misma década). El aumento de la población (2.8% anual en el mismo período), determinó, sin embargo, que el crecimiento económico per cápita real en la década de los cuarentas, fuera del 4.5% (1).

En la década siguiente (1951-1960), el crecimiento del producto nacional bruto se expresó en una tasa promedio del 6.2%, que contrastado con el aumento promedio de la población del 3.1%, determinó un crecimiento del producto nacional bruto per cápita real del 3.1%. En la primera parte de la

(1) Cfr. en José Luis Ceceña Cervantes La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México), UNAM, México, 1982, p. 242, y de Enrique Padilla Aragón México: desarrollo con pobreza, Siglo XXI, México, 12a. edición, p. 40.

década de los sesentas (1961-1965), el incremento del producto fue de un 6.5%, que contrastado con el aumento promedio de la población del 3.4%, arrojó como resultado un crecimiento del producto per cápita real del 3.1%. En la segunda parte de la misma década (1966-1970), estas mismas cifras fueron del orden del 7.1%, del 3.5% y del 3.6%, respectivamente (1).

Este proceso de crecimiento económico fue acompañado inicialmente de una inflación (que llegó al 11% en 1955) y que luego decreció (4.5% promedio hasta 1970-1972), dando paso a lo que se denominó el "desarrollo estabilizador" (2).

El crecimiento económico de México durante estos treinta años requirió de las correspondientes inversiones, en las que comenzó a gravitar cada vez más el capital extranjero, una vez que el proceso de acumulación interna encontró sus límites, pero también un sistema capitalista mundial en expansión, en el que la inversión estadounidense especialmente, requería de mayores espacios.

La etapa del crecimiento con inflación (1941-1956), se caracterizó por la aparición de un importante desequilibrio externo (el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos es sustancial entre 1946-1948 y 1951-1954) y la realización de dos devaluaciones (1948-1954). El Estado contribuyó a la formación de capital, especialmente a través de la realización de obras públicas, pero como conjuntamente hizo una política fiscal de desgravación para alentar la inversión privada, hubo de recurrir a la creación monetaria para financiar tales obras (3).

Por su parte, la etapa del crecimiento sin inflación (1956-1970), se caracterizó por la permanencia y el incremento creciente del desequilibrio externo. Así, durante ese período el déficit acumulado llegó a la cifra de 5.035.5 millones de dólares (en sólo 1970 fue de 945.9 millones de dólares), que contrastan con los 474.1 millones de dólares acumulados como

(1) Cfr. de Enrique Padilla Aragón la op. cit. supra, p. 40.

(2) Cfr. de José Luis Ceceña Cervantes la op. cit. supra, p. 242.

(3) Cfr. de Héctor Guillén Romo, Orígenes de la crisis económica en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982), Ediciones Era, México, 1984, pp. 26 ss.

déficit entre 1940 y 1955. Este déficit fue financiado con la inversión extranjera directa y con préstamos externos, pues la política fiscal siguió optando por el estímulo del ahorro y la inversión privadas y, al mismo tiempo, el Estado no recurrió a la expansión monetaria para financiar el mismo déficit. De esta manera, junto con generarse un importante proceso de transnacionalización de la economía, se practicó una política de endeudamiento externo de proporciones: en 1970, la deuda externa del sector público era de 4.264 millones, que representaban el 10.6% del producto interno bruto (1).

La composición del producto interno bruto durante estas tres décadas, indica que el factor más dinámico del crecimiento económico de México durante este período estuvo constituido por la actividad industrial, que creció en la década de los cuarentas con un ritmo anual del 8.1%, en la década de los cincuentas del 7.3% y en la primera parte de la década de los sesentas del 8.1%. Pero, se trataba -como fue dicho alguna vez por Cordera y Orive-, de un proceso de industrialización "subordinada", en tanto estaba fuertemente determinado por las necesidades de la expansión del sistema económico mundial, a partir de la conclusión de la segunda guerra mundial. No es sorprendente entonces que hacia 1970, junto con el desequilibrio externo que había provocado fundamentalmente el proceso de industrialización, se hubiera consolidado y se siguiera ampliando la presencia de las empresas transnacionales en México, que ya estaban generando el 35% de la producción industrial (2).

11. El crecimiento económico de México entre 1970 y 1976.

La época a que nos hemos referido en el párrafo anterior (1940-1970), ha sido caracterizada como un período de

(1) Ibidem, pp. 35 ss.

(2) Cfr. de Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez, Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, F.C.E., México, 1976, p. 353.

"desarrollo con pobreza" (1), para designar un proceso en el que parece haber prevalecido un "puro crecimiento económico sin desarrollo" (2). Cualquiera que sea la denominación que se adopte para designar este fenómeno, lo cierto es que el crecimiento económico de que estamos hablando, fue acompañado de un proceso de concentración del ingreso y de la riqueza, que por cierto no favoreció una elevación del nivel de vida de la población en su conjunto, sino más bien profundizó los antiguos contrastes entre "ricos" y "pobres" (con la sola excepción quizás de los sectores urbanos asalariados).

De allí que el Estado mexicano haya postulado -cuando el modelo de desarrollo estabilizador parecía completamente agotado- lo que parecía ser un nuevo modelo de crecimiento, que fue denominado de "desarrollo compartido". En su discurso de toma de posesión (lo. de diciembre de 1970), Luis Echeverría reconocía lo anterior al expresar: "No es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso. Quienes pregonan que primero debemos crecer para luego repartir, se equivocan o mienten por interés..." (que habría sido el falso dilema en torno del cual se había construido el crecimiento económico de los últimos treinta años). Y agregaba que: "Si consideramos sólo cifras globales, podríamos pensar que hemos vencido el subdesarrollo. Pero si contemplamos la realidad circundante tendremos motivo para muy hondas preocupaciones. Un elevado porcentaje de la población carece de vivienda, agua potable, alimentación, vestido y servicios médicos suficientes..." (3). La situación económica y social que prevalecía en México hacia 1970, fue descrita en 1979 con mucha precisión por Carlos Tello (4), -

(1) Es el título de la obra de Enrique Padilla Aragón, cit. supra, cuya primera edición fue publicada en 1969.

(2) Ibidem, p. 25.

(3) Cfr. en Carlos Tello, La política económica en México, Siglo XXI, México, 6a. ed., p. 41.

(4) Cfr. su op. cit. supra, pp. 11 a 40.

quien arribó a las siguientes conclusiones: "En suma, el México de finales de la década de los años sesenta era muy distinto al que se imaginaban los círculos de poder económico: junto a la solidez monetaria, el crecimiento económico y la aparente estabilidad, estaban la creciente concentración de la riqueza, los rezagos en la atención de servicios sociales, la concentración de la propiedad de los medios de producción, la penetración del capital extranjero, la insuficiencia agropecuaria, la ineficiencia industrial, el desempleo, la represión y el debilitamiento del sector público (1).

Tales problemas no fueron resueltos satisfactoriamente, porque en definitiva tampoco fue superado el modelo de desarrollo estabilizador, en tanto modelo que privilegiaba la acumulación privada, con base en un sistema de financiamiento del desarrollo altamente comprometedor para el crecimiento a futuro del país. El desarrollo económico dependiente, fluctuante y desequilibrado que había caracterizado la economía nacional en las últimas tres décadas, persistió en un marco internacional más complicado aún, pues en los años 1974-1975 se inició la gran crisis mundial acompañada de recesión con inflación, cuyos efectos se hicieron sentir prontamente sobre México. Entre tanto, el gobierno ensayó todo tipo de políticas económicas, que en su conjunto y en la práctica no alcanzaron a configurar un modelo alternativo del modelo de desarrollo estabilizador. En general, las políticas redistributivas se disolvieron en el marco más amplio de la dinámica que dominó el proceso productivo -de aceleraciones y de frenos-, dinámica que determinó tasas de crecimiento más modestas que las del pasado inmediato y un incremento de la inflación, mientras que la deuda externa aumentó fuertemente, creándose un ambien

(1) Ibidem, p. 40.

te de crisis política, que se denominó "crisis de confianza" (cuyos antecedentes, sin embargo, se comienzan a encontrar desde 1971).

La gestión del Presidente Echeverría concluyó con una devaluación del peso y con la suscripción de una carta de intenciones para el Fondo Monetario Internacional, que habría de predeterminar la política económica de la próxima administración. Estos datos -"crisis de confianza" y "carta de intenciones"-, son importantes para entender los desarrollos que tuvo la planeación en las postrimerías de la administración del Presidente Echeverría y en el principio de la administración del Presidente López Portillo.

12. El crecimiento económico de México entre 1976 y 1981.

La carta de intenciones suscrita para el Fondo Monetario Internacional, determinó inicialmente la estrategia que hubo de asumir la administración del Presidente López Portillo en el período 1977-1979. Los objetivos de esa estrategia del Fondo, según Héctor Guillén, se pueden resumir así: "la reducción del déficit del sector público, la limitación del endeudamiento externo, la elevación del precio de los bienes y servicios públicos, la limitación del crecimiento del empleo en el sector público, la apertura de la economía hacia el exterior y la represión de los aumentos salariales" (1). Se trataba de un conjunto de medidas esencialmente inspiradas en el pensamiento monetarista, que se hicieron tan típicas como ineficientes para los países subdesarrollados.

Los rumbos que tomó la economía mexicana, sin embargo, fueron diversos. Con base en un espectacular desarrollo de la industria petrolera, la política de contracción y de -

(1) Ibidem, pp. 54 y 55.

apertura externa postulada por el Fondo, se pudo convertir en una política de crecimiento acelerado. Durante el período 1977-1979, el crecimiento del producto interno bruto alcanzó una tasa promedio de 6.1%, que fue el resultado de un crecimiento inicialmente lento (3.3% para 1977), que luego tomó un fuerte impulso (7% para 1978 y 8% para 1979), en el marco de una inflación que alcanzó un promedio de alrededor del 19% en el trienio. Sin embargo, los desequilibrios existentes, no se corrigieron. Aunque el petróleo se transformó en el componente esencial de las exportaciones mexicanas (del 27% en 1977 al 61% en 1981) generando altos ingresos para el Estado mexicano, tales ingresos no fueron suficientes para corregir dichos desequilibrios, que terminarían acentuándose. En efecto, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos llegó a ascender en 1979 a 4.856,4 millones de dólares (1).

El crecimiento acelerado de la economía persistió durante los años 1980 (8.3%) y 1981 (8.1%), pero no obstante el auge de las exportaciones petroleras, este crecimiento se hizo -en ausencia de una recuperación de la economía mundial-, con base en el incremento de la deuda externa (que en 1981 llegó a ser de 71 mil millones de dólares) y en el marco de un incremento de la inflación y un crecimiento cada vez mayor del déficit del sector público y del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (este último ascendió en 1981 a 11.704 millones de dólares) (2).

El modelo de crecimiento se hizo insostenible, en la medida en que el elevado monto de la deuda externa de México en relación con el monto de sus exportaciones, le comenzó a dificultar y hacer más gravoso el acceso a los mercados financieros internacionales. Desde ese punto de vista, la caída de los precios del petróleo a mediados de 1981, representó sólo una crisis dentro de otra más amplia (recuérdese que entre 1979 y 1980, los precios del petróleo se habían duplicado, de modo que la relativamente pequeña caída de los mismos en 1981 no incidió de una manera determinante en el desencadenamiento de la crisis). Estos hechos y los que siguieron se inscriben en el marco de la crisis financiera

(1) Ibidem, pp. 55 a 58.

(2) Idem

que afecta actualmente el crecimiento de la economía mexicana y sus posibilidades de desarrollo, crisis que por razones de método es analizada en el capítulo XII y final de esta obra.

13. Una evaluación de los aspectos sociales del crecimiento económico de México en los últimos cincuenta años.

La visión de conjunto que se ha pretendido dar del desarrollo económico de México y de las transformaciones del Estado mexicano, quedaría incompleta si no se hiciera una somera evaluación de los aspectos sociales que ha presentado en los últimos cincuenta años el crecimiento de la economía mexicana, en el marco de un Estado "ampliado" -el moderno Estado mexicano- que le ha dado una estabilidad política sin precedentes al país.

La evaluación que ahora se hace está orientada a destacar la persistencia de la desigualdad social en México, no obstante que uno de los postulados centrales formalmente adoptado en el proyecto nacional (y muchas veces reiterado), fue la construcción de una sociedad igualitaria, junto con la eliminación de la dependencia. El fenómeno de la persistencia y del incremento de la dependencia en sus aspectos económicos, ha sido examinado paso a paso en los párrafos precedentes. En consecuencia, en este párrafo nos limitamos a analizar la cuestión de la desigualdad social.

"México es un país" -dicen Rolando Cordera y Carlos Tello- "marcado históricamente por la desigualdad". Lo anterior representa una verdadera paradoja en los últimos cincuenta años si se tiene en cuenta -como expresan los mismos autores-, que durante este período "ha habido un crecimiento económico sostenido casi sin interrupción desde 1935. Entre ese año y 1982 la tasa promedio de crecimiento -en términos rea-

les- del producto interno bruto (PIB) por habitante fue de 3.02%. En los últimos años (1960-1982) el crecimiento del PIB por habitante fue aún mayor: 3.5% en promedio al año. Salvo los años recientes y los inmediatos de la post-guerra, el crecimiento económico en el país se combinó con una relativa estabilidad de precios". Sin embargo, estos cambios en la base material de la sociedad mexicana, no impidieron que subsistiera en México -como concluyen los referidos autores- "una enorme desigualdad entre el ingreso y la riqueza que reciben sus habitantes, entre las condiciones de vida que prevalecen en el campo y en la ciudad, entre las regiones y entre las actividades productivas; es desigual la organización política y social, así como el acceso a la recreación y la cultura" (1).

La paradoja se profundiza más aún si se tiene en cuenta -y así lo recuerdan Rolando Cordera y Carlos Tello-, que en México se encuentra vigente desde 1917 una Constitución Política con un alto contenido igualitario; que durante más de cinco décadas hubo una continuidad institucional y una (cierta) paz social, sin que se haya tenido que recurrir de manera sistemática a la represión (al modo de las dictaduras militares del Cono Sur); que los gobiernos a lo largo de este período han promovido y desarrollado instituciones y programas con una clara orientación social y de apoyo a las clases populares; y que, por último entre el gobierno y las organizaciones de masa ha existido una relación profunda, en tanto el apoyo de estas últimas les ha dado contenido, vigor y continuidad a los gobiernos durante todo este período (2).

En definitiva, después de más de ciento sesenta años de vida republicana, México es un país que continúa presentando profundas desigualdades sociales, no obstante el crecimiento

(1) Cfr. La desigualdad en México, Siglo XXI, México, 1984, pp. 9 y 10.

(2) Idem. Los matices que se expresan entre paréntesis son nuestros.

to económico que ha tenido lugar en el último medio siglo. Como bien puntualizan Rolando Cordera y Carlos Tello, existen en el país "dos repúblicas". La integración de estos "dos Méxicos", que es componente esencial del proyecto nacional - contenido en la Constitución Política, no constituye una utopía, pues existen las condiciones materiales y las condiciones políticas para llevar adelante ese proyecto. Estas - condiciones materiales consisten -y así lo señalan los mismos autores-, "en la acumulación de recursos naturales y humanos, productivos y financieros, que no obstante sus insuficiencias y distorsiones, el desarrollo económico y social del - país ha producido". La desigualdad social existente no es el precio que ha debido pagarse inevitablemente por esa acumulación, sino más bien un factor que parece haberle restado el dinamismo necesario. De allí la conclusión de que "lo que hoy es más evidente -y urgente- es la necesidad de darle a esa acumulación y a ese desarrollo una dirección dominada por una forma, más justa y más participativa, de distribución del esfuerzo social y de sus frutos" ((1).

Una de las expresiones más abrumadoras de la desigualdad social existente, se encuentra construída por la desigual satisfacción de las necesidades básicas en el país. Recientemente, la satisfacción de las necesidades básicas en México ha sido analizada de manera exhaustiva por COPLAMAR (2). A continuación se resumen las principales conclusiones que se derivan de la información existente en materia de satisfacción de las necesidades esenciales en México, con base en un estudio realizado por Julio Boltwinik (3).

(1) Ibidem, p. 16.

(2) Cfr. COPLAMAR, Necesidades esenciales en México, 5 volúmenes, Siglo XXI, México, 1982, así como otros estudios derivados de esta obra.

(3) Cfr. de ese autor su Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México publicado en La desigualdad en México, cít. supra, pp. 17 a 64.

En ese estudio se concluye que la satisfacción de las necesidades esenciales, sigue siendo una aspiración para la mayoría de la población. El panorama general que se traza en el mismo estudio de la insatisfacción de las necesidades en México, parte de la constatación del hecho de la concentración del ingreso en el país, donde en 1977 el 10% más rico de las familias recibió cerca del 40% del ingreso, mientras el 30% más pobre recibió sólo el 7%, lo que supone obviamente la presencia simultánea de la riqueza de unos cuantos frente a la miseria de proporciones importantes de la población. Esta concentración del ingreso, aunada a la orientación de la estructura productiva y de la concentración de las transferencias a los trabajadores organizados del medio urbano, determinan con toda claridad una desigual satisfacción de las necesidades esenciales en México.

Puntualiza Julio Boltvinik: "Según la información disponible más reciente (1975) 40 millones de personas, el 64.5% de la población, no cubría los requerimientos mínimos de 2082 kilocalorías o 63 gramos de proteínas. La mayor parte de esta población (28.5 millones) habitaba en el medio rural. En 1980, el 58.9% de la población de 15 años y más no satisfacía el mínimo constitucional en materia educativa, esto es, no tenía estudios de primaria terminados (22.8 millones de adultos) y el 82.5% de la población de 18 años y más no había terminado la secundaria (27.9 millones de adultos). Los servicios personales de salud (públicos y privados) no tenían capacidad -medida según los recursos de que disponen para atender adecuadamente al 45.3% de la población en 1978 (29.9 millones de personas). Este porcentaje se eleva cerca del 60 si sólo se considera a las instituciones del sector público que proveen el servicio en forma no mercantil. En 1970, el 92.5% de las viviendas del país (7.7 millones), que

albergaban al 94.2% de la población, se encontraban por debajo del mínimo por algunas de las siguientes causas: estaban hacinadas; estaban deterioradas total o parcialmente; carecían de algunos de los servicios de agua, drenaje o electricidad. La situación en el medio rural era aún peor: el 98% de las viviendas (que albergaban al 98.5% de la población rural) estaban por debajo del mínimo. Aproximadamente 38 millones, el 58% de la población, no estaba protegida por los esquemas vigentes de la seguridad social en 1980 (1).

La desigualdad existente en materia de satisfacción de las necesidades esenciales genera consecuencias tales como las siguientes: en 1974 hubo 432 mil muertes, de las cuales 185 mil eran evitables si la población hubiera tenido niveles adecuados de bienestar (2).

La satisfacción desigual de las necesidades esenciales, presenta diversas dimensiones. Una de las más importantes es la desigualdad que existe entre el campo y la ciudad; pero la misma desigualdad se presenta también entre áreas geográficas, incluso cuando dichas áreas se seleccionan de manera que no reflejen, también, el contraste urbano-rural. Con todo -expresa Julio Boltvinik-, "el análisis más adecuado de la desigualdad en la satisfacción de las necesidades esenciales sería por clases sociales, complementado con un análisis dentro de cada clase por niveles de ingreso y otras variables de la estratificación social. Sin embargo, la información disponible no (permite) un análisis sistemático de este tipo". A pesar de ello, existen algunos resultados con base en la utilización del nivel de ingresos de la población y de la categoría de clase social, que muestran con claridad la desigual satisfacción de las necesidades esenciales entre los diversos grupos sociales. En ese sentido, es evidente que "la satisfacción de los requerimientos nutricionales está asociada con to

(1) Ibidem, pp. 38 y 39.

(2) Ibidem, p. 40.

da claridad con el nivel de ingresos de la población". Los datos sobre vivienda indican que los obreros y empleados del medio urbano se encuentran, dentro de la categoría de los trabajadores, como los menos mal situados, ya que el 13% de la clase habitaba en viviendas buenas. Esta proporción es mucho menor en otras clases sociales urbanas y, sobre todo en las clases rurales. Los jornaleros rurales, los trabajadores por cuenta propia y los ejidatarios de dicho medio, son los peor situados: solamente el 1%, o cifras cercanas a él, habitaban en vivienda que cumplan todos los requisitos". De otra parte, en materia de satisfacción de la necesidad esencial de la educación, existen estudios que llegan a la sorprendente conclusión de que la educación no solamente sigue las pautas de la concentración del ingreso, sino que se encuentra incluso más concentrada que dicho ingreso. Por otra parte, la asociación que se ha hecho entre éxito escolar y marginalidad ha llegado a la conclusión de que la escuela "no es el factor de igualdad social que se pensó. Por el contrario, tiende a ampliar las desigualdades" (1).

La desigualdad social existente no puede menos que vincularse con el tipo de modelo económico y de Estado dentro del cual dicha desigualdad se ha reproducido y, muchas veces, profundizado. En efecto, las características concentradoras y excluyentes de ese modelo económico y el distinto peso político que tienen en el manejo del Estado los diversos sectores sociales que lo integran, han determinado que México haya crecido de una manera desigual, esto es, de una manera distinta a la prevista desde 1917 en el proyecto nacional. El objetivo de la construcción de una sociedad igualitaria contenida en ese proyecto, parece haber encontrado un obstáculo insalvable en el modelo económico vigente, que por una sólo aparente paradoja

(1) Cfr. para todo lo anterior, la op. cit. supra, pp. 41 ss.

se ha consolidado dentro de un Estado que tiene, como una de sus responsabilidades más fundamentales, la de remover todos los obstáculos a la igualdad social.

**CAPITULO VIII. LA PRACTICA DE LA PLANEACION EN MEXICO
Y SU MARCO JURIDICO (1930-1976).**

Sumario. 1. La periodización de la práctica planificadora en México. 2. El inicio de la historia jurídica de la planeación en México: la Ley de Planeación General de la República. 3. El inicio de la práctica de la planeación en México: el Primer Plan Sexenal (1934-1939). 4. El marco jurídico del Primer Plan General. 5. El Segundo Plan Sexenal (1941-1946). 6. Los desarrollos jurídicos de la planeación en el sexenio 1940-1946. 7. La práctica de la planeación en el sexenio 1946-1952 y sus desarrollos jurídicos. 8. La práctica de la planeación en el sexenio 1952-1958 y sus desarrollos jurídicos. 9. La práctica de la planeación en el sexenio 1958-1964 y sus desarrollos jurídicos. 10. El proyecto de Ley Federal de Planeación de 1963. 11. La práctica de la planeación en el sexenio 1964-1970. 12. Las iniciativas de 1965 para introducir un capítulo económico en la Constitución y establecer una Ley de Planeación Económica Nacional. 13. La práctica de la planeación en el sexenio 1970-1976. 14. Algunas conclusiones en torno a la historia de la planeación en México y de su marco jurídico en el período 1930-1976.

1. La periodización de la práctica planificadora en México.

En esta obra se propone una periodización básica de la historia de la planeación en México, que se fundamenta más en la historia del marco jurídico dentro del cual se desenvuelve la práctica de la planeación, que en las características que asume la misma en las diversas etapas en que tiene lugar dicha práctica. En consecuencia, proponemos una distinción entre el período 1930-1976 -del que se ocupa este capítulo- y el período 1976-1982 -del que trata el capítulo siguiente-, períodos que en todo caso deben diferenciarse de aquél último que se inicia el 1° de diciembre de 1982. Esta periodización se justifica, en este caso, porque el propósito que se busca en esta obra es, entre

otros, relacionar la práctica de la planeación con el derecho.

Por lo general, quienes se ocupan del tema de la historia de la planeación en México, no intentan hacer una periodización de la misma, ni siquiera en torno a las sucesivas etapas de auge y decadencia de la planeación en México, a veces fuertemente identificadas con determinadas administraciones sexenales (1). La excepción parece estar constituida por José Luis Ceceña Cervantes, quien en su excelente obra La planeación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México) (2), propone una periodización para la que con ironía denomina "la llamada planeación económica nacional en México" (1928-1982), distinguiendo a ese efecto cinco etapas, que con igual ironía son denominadas así: (1) "Planificación económica por el prurito de planificar, 1928-1946"; (2) "Planificación económica como base para obtener préstamos internacionales, 1947-1958"; (3) "Planificación económica hacia cambios estructurales, 1959-1970"; (4) "Planificación económica en un gobierno de 'transición' hacia lo mismo, 1971-1976"; y (5) "Planificación económica al revés", 1977-1982".

Sin dejar de reconocer la existencia de ciertos elementos que dan pie para este tipo de periodización (y del correspondiente sarcasmo), no compartimos la perspectiva general desde la cual fue hecha tal periodización, que por lo demás no responde a un mismo criterio (en las tres primeras etapas, la planeación realizada es considerada en función de los propósitos que estarían detrás de ella; en la cuarta etapa, por las características del gobierno que la lleva a cabo; y en la quinta, por la manera como es llevada a cabo). Nuestras objeciones a

-
- (1) Como es el caso de Miguel Wionczek, Antecedentes e instrumentos de la planeación en México, publicado en Bases para la planeación económica y social de México, siglo XXI, México, 10a. ed., 1980, pp. 25 ss, y de Leopoldo Solís, Planes de Desarrollo Económico y Social en México. SEP Setentas, México, 1980.
 - (2) Cfr. la edición que de esta obra hizo la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1982, con posterioridad al fallecimiento de su autor y con un prólogo de Jorge Tamayo.

esta periodización comienzan por aquello del "prurito" de planificar, pues no creemos que hubo tal "prurito" en el período 1928-1946, en el sentido peyorativo con que la palabra es empleada por el autor (ya que entendemos que en la planeación - realizada en dicho período hubo una razón estatal -y junto con ella más de alguna razón económica-, para que se hiciera lo que se hizo). Tampoco creemos que el inicio de la planeación en México pueda ubicarse en el año 1928, sino más bien -y con ciertas reservas- en 1930, con fundamento en lo que se expone más adelante. En fin, existen diversas razones por las cuales no seguimos la periodización que propone el autor que se está comentando (razones que derivan de lo que se dice en este capítulo y en el siguiente respecto de la planeación en México), ni en general ninguna otra, que no sea la que se acomoda a los propósitos de esta obra, que como se ha dicho pretende poner de relieve, entre otros hechos, la relación que se advierte entre la planeación y el derecho en México.

Colocados en esa perspectiva, en este Capítulo se describen los avances que en el período 1930-1976 tuvieron lugar en el campo de la planeación propiamente tal y en el de su marco jurídico. Como la historia general del país lo aconseja para muchos otros efectos, hemos distinguido, dentro del período que ahora interesa, los cambios habidos en el contexto de los sucesivos gobiernos que los han generado, recurriendo entonces a una sub-periodización sexenal. Sin embargo, es posible aún hacer otro tipo de sub-periodización. Así, por ejemplo, parece claro que en la década de los treinta hay un auge de la planeación (tal como ella es entendida en esa época), que decae visiblemente en la década de los cuarentas, pero renace

nuevamente en la década de los cincuentas (en torno a la cuestión de la planeación de las inversiones públicas y de los préstamos internacionales). Este reconocimiento representa en verdad el inicio de la planeación en México, a la manera como ella es entendida actualmente. Sin embargo, el impulso planificador desaparece a mediados de la época de los sesentas y reaparece sólo a mediados de la década de los setentas. Con todo, para facilitar la comprensión de los avances y retrocesos de la planeación en el contexto de los respectivos gobiernos, se recurre a la sub-periodización sexenal, con la sola salvedad de la primera época de la planeación, que se debe ubicar precisamente en el año 1930 por la ocurrencia de un hecho jurídico, que está constituido por la Ley de Planeación General de la República.

2. El inicio de la historia jurídica de la planeación en México: la Ley de Planeación General de la República.

Además de las obras generales sobre historia de la planeación en México, existe desde hace algunos años una literatura específica sobre la historia jurídica de la misma (1), que recientemente se ha visto enriquecida con dos trabajos a los que aludiremos con frecuencia. (2).

La historia jurídica de la planeación en México, no es necesariamente coincidente con la historia misma de la planeación. Quienes se ocupan de esta última, suelen remontarse al año 1933, época en que se elaboró y aprobó el llamado Plan Sexenal 1934-1940 (3). Pero, este Plan no fue la respuesta a ningún man-

- (1) Cfr. la bibliografía citada por Sergio García Ramírez en Naturaleza jurídica de los planes nacionales, globales, sectoriales e institucionales publicado en Aspectos jurídicos de la planeación en México (a cargo de la SPP), Porrúa, México, 1981, p. 35.
- (2) Cfr. José Manuel Villagordo, Evolución histórica de los aspectos jurídicos de la planeación, y Alejandro Carrillo Castro, El Sistema Nacional de Planeación, las nuevas estructuras administrativas y procesos institucionales que lo conforman, ambos publicados en Aspectos jurídicos de la planeación en México, cit. supra, pp. 15 a 31 y 487 a 512, respectivamente.
- (3) Así lo hace, por ejemplo, Miguel Wionczek en su op. cit. supra, pp. 25 ss.

dato legal, sino una iniciativa del Partido gobernante.

La historia jurídica de la planeación en México suele ser situada algunos años más atrás. La opción más generalizada es que ella se inicia con la Ley sobre Planeación General de la República, expedida el 12 de julio de 1930 y publicada en el Diario Oficial del mismo día, mes y año. Para otros, en cambio, la historia jurídica de la planeación en México se inicia con la Ley del Consejo Nacional Económico, expedida el 10 de mayo de 1928 y publicada en el Diario Oficial del 15 de junio del mismo año (1).

Nosotros pensamos que la historia jurídica de la planeación se inicia precisamente con la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, porque no vemos en la Ley del Consejo Nacional Económico de 1928 ningún elemento que relacione a ese Consejo con un proceso de planeación, por lo demás aún no concebido a esa fecha (esta última ley se analiza más adelante). Es cierto que el Consejo Nacional Económico pudo ser un elemento importante de un sistema nacional de planeación; pero, la verdad es que nunca lo fue por la muy simple razón de que durante la vigencia de la Ley de 1928 jamás se pretendió crear algo parecido a un sistema nacional de planeación. De otra parte, igualmente importante pudieron ser para la configuración de ese sistema otras estructuras administrativas, anteriores incluso al Consejo Nacional Económico (como el Departamento Administrativo de la Estadística Nacional), las que sería necesario incluir en una historia jurídica de la planeación que siguiera tal criterio. En síntesis, lo primero que se aproxima como forma jurídica a la idea de la planeación -y no del todo-, es la Ley de Planeación General de 1930.

(1) Esta última opinión la sustenta, separadamente, Alejandro Carrillo y José Manuel Villagordoa, en sus op. cit. supra.

Esta Ley fue dictada por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias que le había conferido el Congreso de la Unión. En dicha Ley se reguló por vez primera la planeación en México, entendida ésta como un proceso que prevé la formulación de un plan que diseñe la realización de ciertas acciones para alcanzar determinados objetivos. Pero, la Ley no pretendió establecer la planeación del desarrollo económico y social, ni menos un complejo proceso de formulación e instrumentación de planes. Simplemente, lo que esta Ley estableció fue un proceso de planeación para el desarrollo "material y constructivo" del país, es decir, un proceso para la planeación física de México (1).

Una sumaria descripción de la Ley parece necesaria para comprender qué era lo que se perseguía a través de ella y, por consiguiente, qué importancia tiene la misma como un antecedente jurídico de la planeación en México.

Lo medular para este efecto son los preceptos contenidos en los artículos 1o. y 2o. de la Ley, que a la letra disponían: "La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades

(1) Alejandro Carrillo Castro en su op. cit. supra, p. 489, considera en cambio que el propósito de la Ley era que se elaborara un verdadero "plan" y no un mero "plano".

presentes y futuras". Y: "Para lograr el objeto a que se refiere el artículo anterior, se procederá a la formación del "Plano Nacional de México" y sus especificaciones complementarias. Este plano estará constituido por los instrumentos gráficos en que se expresen todos los estudios y aspectos enumerados en el artículo anterior y que tendrán por objeto regular el desarrollo armónico del país" (subrayado propio). El propósito de la Ley consistía entonces en el establecimiento de un proceso de planeación física del país (no simplemente urbano), lo que por cierto constituía un notable avance, que a nuestro juicio debería figurar también como parte fundamental de la historia del Derecho ambiental de México.

El proceso de planeación previsto por la Ley incluía la existencia de una Comisión de Programa, dependiente de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que se encargaría de llevar a cabo todos los estudios, planos y programas que serían necesarios. La misma Ley también incluía la existencia de una Comisión Nacional de Planeación, que tenía el carácter de cuerpo consultivo de la Comisión de Programa. El proceso debía desembocar en la formación del "Plano Nacional de México", cuyo contenido general estaba determinado por la misma Ley: división del territorio nacional en zonas, planeación y zonificación urbana y regional, formación de los planos reguladores del Distrito y Territorios Federales, plan de organización para lograr el control del sistema hidrográfico del Valle de México, determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte, ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer los puertos fluviales y marítimos, ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer los aeródromos, programa general de aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y de las tierras que abarquen los proyectos de riego ejecutados por la Federación, la regulación de las obras de drenaje y saneamiento del Distrito y Territorios Federales, -

lineamientos del programa de reforestación así como de reservas forestales y parques nacionales en toda la República, clasificación adecuada de los edificios federales en toda la República. Todos estos son los "aspectos y estudios" que integran el Plano Nacional de México. El sistema de planeación previsto en la Ley adquiriría importancia en la práctica, al disponer la misma que los proyectos para obras públicas que se relacionaran tanto con los estudios parciales que se fueran concluyendo con el Plano Nacional de México, no podrían ser ejecutados sin la aprobación previa de la Comisión de Programa.

No tenemos información respecto de la aplicación de esta Ley sobre Planeación General de la República. Creemos que por lo menos su espíritu debe haber influido en la planeación que, en la práctica, se llevó a cabo en diversos sectores, especialmente en los relacionados con los grandes proyectos de riego que a partir de esa época se ejecutaron en el país. Lo que parece claro es que la Ley no influyó en el proceso de planeación global del desarrollo que se inició con la formulación del Plan Sexenal 1934-1949. En efecto, ese Plan fue elaborado por el entonces Partido Nacional Revolucionario (hoy Partido Revolucionario Institucional), sin que en su proceso de gestación influyeran para nada los organismos creados por la Ley, ni aparentemente los trabajos que configurarían el Plano Nacional de México, como se verá a continuación.

3. El inicio de la práctica de la planeación en México: El Primer Plan Sexenal (1934-1939).

La historia de la planeación en México propiamente tal se inicia con el llamado "Plan Sexenal" (1934-1939) -luego "Primer Plan Sexenal" (por la posterior existencia de un "Segundo Plan Sexenal") -, elaborado por el entonces Partido Nacional Revolucionario (1).

(1) El texto completo del Plan se puede consultar en Historia documental del Partido de la Revolución, publicación del Instituto de Capacitación Política del PRI (México, tomo 2, PNR, 1981, págs. 337 a 373).

El Plan Sexenal fue un documento breve, que se estructuró con una introducción y con diez apartados (que a su vez, incluían, algunos sub-apartados). Los temas tratados en esos apartados, fueron: agricultura y fomento, economía nacional, comunicaciones y obras públicas, salubridad pública, educación, gobernación, ejército nacional, relaciones exteriores, hacienda y crédito público, y obras constructivas de las comunidades. El Plan consistió, fundamentalmente, en un conjunto de propuestas que, por lo general, carecieron de toda cuantificación, tarea que quedó reservada a los planes anuales que deberían generarse conforme a sus orientaciones. El contenido del Plan destacó la cuestión agraria como el problema social de mayor importancia en el país, reafirmando el compromiso de llevar a cabo la reforma agraria. En materia de economía nacional, el Plan se definió -frente a las tendencias existentes en la economía mundial-, por una política de nacionalismo económico. Por lo que hace a las comunicaciones y obras públicas, así como a la salubridad y a la educación, el Plan propuso la ejecución de ciertas acciones, que detalló. En materia de gobernación, el Plan se pronunció por la consolidación de las instituciones jurídicas revolucionarias. Del Ejército Nacional, dijo escuetamente que era el órgano armado de la Revolución Mexicana. En materia de relaciones internacionales, el Plan reafirmó los principios tradicionales existentes al respecto. Por lo que hace a la hacienda y crédito público, el tema de los ingresos fue objeto de consideraciones especiales en el Plan, que giraron en torno a la necesidad de la reestructuración del sistema impositivo. Finalmente, se señalaron los tipos de obras constructivas que deberían programarse. Todo ello debe ser entendido en el contexto de las declaraciones contenidas en la introducción sobre el intervencionismo del Estado en la economía, que sería la doctrina asumida por el Plan -con arreglo a la Constitución Política de 1917-, para entrar así en lo que se calificó "una primera etapa de un régimen progresivo de economía dirigida" (1).

(1) Ibidem, p. 341.

Del referido Plan puede decirse que fue esencialmente un programa político, tanto por su origen como por su contenido. En efecto, el Plan fue elaborado a través de un complejo proceso en el que intervino el Gobierno a través de una "Comisión Técnica de Colaboración", que integró su aportación a la "Comisión de Programa" del Partido Nacional Revolucionario, que era el organismo encargado de la preparación del Plan. El documento elaborado por la Comisión de Programa del PNR fue sometido a la consideración de la Segunda Convención del PNR (Querétaro, 1933), la que designó una "Comisión Especial Dictaminadora" del Plan y luego una "Comisión de Estilo", que le dieron su forma definitiva. En consecuencia, el Primer Plan Sexenal fue en definitiva un documento del Partido Nacional Revolucionario, aprobado solemnemente en la referida Convención del PNR, antes que un plan de gobierno.

El origen político de ese Plan fue transmitido a su contenido, que dista mucho de ser un plan en el sentido técnico que tiene hoy la palabra, como resulta de cualquier lectura que se haga del mismo. Quienes se han ocupado de estudiar la historia de la planeación en México, concuerdan en este punto, así, por ejemplo, José Luis Ceceña Cervantes subraya que el mencionado Plan "no fue más que la expresión en conjunto de las ideas aisladas hasta entonces, y de algunos buenos deseos, pero no pasó de eso. Se caracterizó por lo vago de sus proposiciones (está plagado de expresiones como: 'se tratará', 'se buscará', 'se estudiará', 'se deberá', o incluso 'se debería', 'convendría')..."(1). El mismo autor destaca el hecho de que el Plan "carecía de unidad interna, además de que estaba lleno de afirmaciones contradictorias..." y que, por otra parte, "además de ser notoriamente incipiente, carecía de los instrumentos adecuados para su realización..." (2).

(1) Cfr. su op. cit. supra, pp. 66 y 67.

(2) Ibidem, p. 67.

Por su parte, Miguel Wionczek, entre otras cosas, señala que "el Plan Sexenal no contenía ningún instrumento práctico para su ejecución", que "hacia la época de su preparación, México no contaba con ningún organismo económico o estadístico que realizara los estudios necesarios para traducir las instrucciones generales del plan a términos cuantitativos", y que, "si bien el documento entrañaba el reconocimiento de la necesidad de elaborar programas económicos anuales para complementar la estructura general del plan, así como la revisión periódica de sus metas, no disponía de un organismo federal con tal propósito... (pues) simplemente sugería que los organismos del partido en el gobierno se hicieran cargo de estas cuestiones" (1).

No es muy diversa la opinión de otros autores que han tratado el mismo tema. Sin embargo, nuestra preocupación fundamental no consiste tanto en analizar las contradicciones o insuficiencias reales o presuntas que se podrían encontrar reflejadas en los quince temas de que se ocupó el Plan, ni tampoco en examinar la cuestión de si existía o no un organismo federal apropiado para instrumentar el Plan (pues en 1922 se había creado el Departamento de Estadística y en 1928 el Consejo Nacional Económico, convertido en 1933 en el Consejo Nacional de la Economía), aunque estos hechos tengan relevancia para lo que se dice a continuación. Nuestra preocupación está orientada más bien a descubrir la "racionalidad estatal" que suponemos se encuentra en los orígenes del Plan, determinando la necesidad de su existencia y su propio contenido. En este sentido, nos parece claro que - a la luz de lo que se ha dicho en el capítulo anterior sobre el desarrollo económico de México y las transformaciones del Estado mexicano -, dicho Plan se inserta en un marco más amplio que tiene que ver con la reafirmación del relativamente reciente creado Partido Nacional Revolucionario y, a través de ella, la de su Jefe Máximo - el General Plutarco Elías Calles -, como conductores del proceso posrevolucionario, casi

(1) Cfr. su op. cit. supra. p. 26

independientemente de la figura del Presidente de la República. Lo anterior - que en los años que siguen se repetirá algunas veces, pero ahora transformado en una especie de rito (por el restablecimiento del presidencialismo) - tuvo en ese momento un profundo significado político, como momento de definición del poder. Pero, no sólo respecto de quién asumiría próximamente el cargo de Presidente de la República, sino respecto de toda la sociedad mexicana. El Plan - concebido entonces como un instrumento para legitimar el ejercicio del "maximato" -, respondía por otra parte a la necesidad de legitimar las políticas elaboradas por el propio Jefe Máximo como respuesta a la crisis económica del período 1929-1933 que estaba creando una crisis estatal dentro de la cual no todos los problemas consistían en el conflicto de quién ejercía el poder, sino también en cómo se ejercía dicho poder. Este propósito de legitimación de las políticas del gobierno-inserto en el problema de la legitimación de la intervención del Estado en la economía, de la que la planeación no constituía sino un momento de su formalización-, también se expresaría más de una vez en la historia moderna del país.

4. El marco jurídico del Primer Plan Sexenal.

Otro punto que nos interesa subrayar - en estrecha relación con todo lo anterior -, es la ninguna correspondencia que se observa entre el Primer Plan Sexenal y lo que se podría suponer era su marco jurídico. En efecto, quienes sólo saben de la existencia de la Ley que creó el Consejo Nacional Económico en 1928 (y de su reforma en 1933) y de la Ley sobre Planeación de la República de 1930 - desconociendo su exacto contenido -, podrían ser inducidos a pensar en que el Primer Plan Sexenal es una consecuencia directa de las disposiciones de esas Leyes o, en el peor de los casos, que dicho Plan tiene algo que ver con las mismas, sin embargo, la verdad es que, como se ha señalado

más atrás, tales Leyes no tienen nada que ver, de manera directa, con la planeación del desarrollo, ni siquiera con el modo como esta cuestión es enfocada por el Primer Plan Sexenal.

En pocas palabras, el mencionado Plan carece de un marco jurídico explícito, que permita calificarlo como el producto de una actividad estatal, reglada por el orden jurídico y provista de efectos jurídicos precisos. Por lo demás, el mismo Plan no pretende asumir tales características, pues hace su aparición en la vida del país a la manera de un acto político, que expresa fundamentalmente un esfuerzo de legitimación con efectos multiplicadores, pues apunta de manera simultánea o sucesiva hacia varias direcciones.

El marco jurídico para la planeación comenzó en realidad a construirse a partir de la Ley de Secretarías de 1935, pues como bien señala Alejandro Carrillo, el artículo 10. de esa Ley precisó que "la división del trabajo entre las diversas dependencias del Ejecutivo no sólo atendía a las necesidades del despacho de los diversos negocios del orden administrativo de la Federación, sino también al estudio y planeación de la política de conjunto, que en ciertos ramos debía seguirse" (1). Pero, ello fue posterior a la emanación del Primer Plan Sexenal, de modo que en el mejor de los casos pudo influir, - pero en la práctica no lo hizo -, en la elaboración y puesta en vigor del Segundo Plan Sexenal.

Dentro del marco jurídico del Primer Plan Sexenal, se suele incluir el acuerdo presidencial por el cual se previó no que competía a la Secretaría de Gobernación la coordinación y el cumplimiento del Plan Sexenal. El sentido de este acuerdo habría sido asegurar la vigencia de dicho Plan; pero, según informa Miguel Wionczek, el Presidente Cárdenas dió instrucciones para que la nueva oficina técnica creada en esa depen-

(1) Cfr. su op. cit. supra, p. 491.

dencia a tal efecto, elaborara otro plan sexenal para la siguiente administración (1). Lo cierto es que el acuerdo presidencial en cuestión se limitó a declarar, en su único precepto, que "corresponde a la Secretaría de Gobernación organizar todos los trabajos conducentes para la coordinación y cumplimiento del Plan Sexenal de los Gobiernos de la Federación, de los Estados y Territorios, y de los Municipios" (2). Puede hoy parecer sorprendente que la ejecución de un Plan económico haya sido encomendada a una Secretaría esencialmente política, pero recuérdese que el Plan consistía en lo fundamental en un programa político. En realidad, la idea misma de la planeación se manejaba bajo esa perspectiva, como que la Ley de Secretarías de 1935 (artículo 2o., fracción XXVIII) le había otorgado las atribuciones principales en ese orden de cosas, a la propia Secretaría de Gobernación.

Finalmente, aunque de paso, la ausencia de un marco jurídico para el Primer Plan Sexenal no deja de ser advertida por Miguel Wionczek, que al hacer una evaluación de la ejecución de dicho Plan dice que "Cárdenas y los radicales que lo rodeaban hicieron muy pocos esfuerzos para revisar, fortalecer o convertir en ley el instrumento de planeación recibido del grupo de Calles en 1934 (3). La verdad es que la carencia de dicho marco, impedía que el mismo Plan generara efectos jurídicos, por empezar para los propios gobernantes. Esta situación no se iba a modificar sino después de muchos años. Las razones por las cuales tal marco no llegó a definirse completamente sino hasta 1983, tienen que ver con razones más profundas, que

(1) Cfr. op. cit. supra, p. 27.

(2) Cfr. el Diario Oficial del 16 de febrero de 1938, en el que fue publicado el mencionado acuerdo presidencial.

(3) Cfr. su op. cit. supra, p. 28.

van más allá de las circunstancias concretas que pudieron - haber llevado al Presidente Cárdenas a no formalizar jurídicamente un sistema de planeación en la década de los treinta. Estas razones tienen que ver con las causas inmediatas que se encuentran detrás de la práctica de la planeación - ya analizadas en la parte primera de esta obra -, que no son diversas en México a las del resto de América Latina. Pero, sobre este tema volvemos más adelante, una vez que tengamos una visión de conjunto de la práctica de la planeación en México y de su marco jurídico.

5. El Segundo Plan Sexenal (1941-1946).

Del Segundo Plan Sexenal suele decirse que fue mejor concebido que su inmediatamente anterior (1). El proceso de elaboración del mismo no difirió en mucho de aquel del Primer Plan Sexenal, porque nuevamente se preparó el Plan a manera de plataforma política del candidato del partido oficial (ahora llamado Partido de la Revolución Mexicana), siendo aprobado en la Asamblea Nacional de ese Partido que tuvo lugar los días 10., 2 y 3 de noviembre de 1939. Una vez más el programa político en cuestión que se estaba denominando Plan, comprendió los más variados temas, que fueron agrupados en catorce capítulos; pero, sin llevar ninguno de los mismos al campo de la planeación propiamente tal, es decir, sin llegar a definir las propuestas del caso, debidamente cuantificadas dentro de un modelo de planeación. En el propio dictamen de la Comisión que revisó, el anteproyecto, se proporciona la explicación del caso, cuando se dice: "El alcance del Plan

(1) Segundo Plan Sexenal puede consultarse en la Historia Documental, cit. supra, vol. 4, pp. 319 a 328, que contienen una sin tesis del mismo. Sobre los avances conceptuales de ese Plan, cfr. Miguel Wionczek en op. cit. supra, p. 27, pero también los alcances que formula al respecto José Luis Ceceña Cervantes en su op. cit. supra, pp. 71 ss.

Sexenal, plan flexible, sin llegar a la vaguedad ni a la incongruencia, antes bien rectamente dirigido hacia objetivos precisos, tiene dos limitaciones: la que le impone el cuadro de nuestras instituciones de derecho, que evolucionan, pero que no pueden romperse de improviso, y el de índole material que le marca la capacidad de los presupuestos. Dentro de estas dos líneas limitadoras, desenvuelve sus postulados con la mayor amplitud que al Partido de la Revolución Mexicana le ha sido posible concebir" (1). Subrayamos lo anterior para dejar en claro la tónica del Plan, que nuevamente no era en verdad un Plan en el sentido técnico de la expresión.

Es de advertirse que, no obstante encontrarse en vigencia la ya mencionada Ley de Secretarías de 1935 -con base en la cual se podría haber llevado a cabo una planeación desde el propio gobierno -, la elaboración del Segundo Plan Sexenal no tuvo en cuenta lo anterior e, incluso, el mismo Plan no respetó la división de las competencias entre las diversas Secretarías existentes. El marco jurídico del nuevo Plan estuvo constituido, una vez más, por los Estatutos del Partido gobernante. Era lo que correspondía, por lo demás, a la formulación de un programa político, que contenía una propuesta a ser desarrollada por un gobierno (entre otras cosas, a través de la formulación de verdaderos planes). Lo anterior no dejaba de ser visualizado por quienes participaron en la elaboración del Plan, como que en la Exposición de Motivos de la Comisión que formuló el anteproyecto se lee lo siguiente: "...El Segundo Plan Sexenal ha sido redactado sin tomar en cuenta la distribución del trabajo que impone la Ley de Secretarías de Estado, sino tratando en su conjunto los distintos problemas nacionales, independiente-

(1) Cfr. la Historia Documental, cit. supra, p. 298.

mente de las oficinas administrativas a cuyo cargo quede estudiar o poner en práctica la realización efectiva de la obra de gobierno contenida en el plan" (1). Subrayamos nuevamente lo anterior, para evitar comentarios que parecerían superfluos.

Sobre la ejecución del Segundo Plan Sexenal, respecto de cuyo contenido no es necesario abundar, se ha solido decir que ella fue más precaria aún que la del Plan que la precedió. Es casi un lugar común señalar que el hecho de la segunda guerra mundial, hizo inevitable que las políticas económicas concretas del Presidente Avila Camacho fueran diversas a las enunciadas en ese Plan. La verdad es que, desde nuestro punto de vista, no vale la pena siquiera profundizar en este tipo de aserto común, que expresa sólo una verdad a medias. En síntesis, creemos que el mencionado Plan cumplió con sus verdaderos objetivos sin necesidad de que comenzara a ser desarrollado a través de un auténtico proceso de planeación, pues tales objetivos no eran otros que los de reafirmar la presencia del Partido gobernante en la vida nacional y, de una manera más amplia, la presencia del Estado en la vida económica y social del país, a través de un programa político lo suficientemente comprensivo como para convocar en torno al candidato del Partido a la gran mayoría de los mexicanos (lo que no puede ser confundido con un "prurito" de planear).

6. Los desarrollos jurídicos de la planeación en el sexenio 1940 - 1946.

El extraordinario crecimiento económico sin planeación que tuvo lugar durante el gobierno del Presidente Avila Camacho (a una tasa anual por habitante de casi el 5% en términos reales), tuvo sin embargo, una contrapartida jurídica en el campo de la misma planeación, que se expresó en dos iniciativas,

(1) Cfr. La Historia Documental, cit. supra, p. 319.

que son la Ley de 1941 que reformó la Ley de 1933 sobre el Consejo Nacional de Economía y el Decreto de 1942 que creó la Comisión Federal de Planificación Económica, ambos relacionados entre sí. Desde un punto de vista obviamente más teórico que práctico, nos parece altamente importante la Ley de 1941 que reformó la anterior de 1933 (1). La importancia que le atribuímos a esta Ley estriba en que ella refleja una concepción de la planeación nacional que no existía en norma jurídica alguna, hasta ese momento.

Lo anterior, se comprende mejor si se revisa la evolución que tuvo el Consejo Nacional Económico, más tarde Consejo Nacional de la Economía. En efecto, la Ley que estableció en 1918 el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que éste tendría por objeto "el estudio de los asuntos económicos - sociales de la Nación" (artículo 10.). Como se dijo más atrás, resulta difícil considerar a la creación de tal Consejo como el punto de partida del establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación, pues lo cierto es que en esa Ley no estuvo presente, en ninguno de sus preceptos, la idea de la planeación. La verdad es que el Consejo Nacional Económico fue concebido como "un cuerpo permanente y autónomo, de consulta necesaria y de iniciativa libre" (artículo 10.), cuya competencia en ningún momento fue referida a proceso de planeación alguno. En efecto, correspondía al Consejo Nacional Económico "actuar como consultor necesario de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para todos los proyectos o estudios de carácter legislativo que se relacionen con las cuestiones de carácter económico-social del país" y "resolver las consultas que le formulen el Poder Legislativo Federal, los

(1) Publicada en el Diario Oficial del 17 de abril de 1941.

Poderes Legislativos y Ejecutivo de los Estados, o los Ayuntamientos sobre asuntos de carácter económico-social", así como "presentar ante el Ejecutivo Federal las iniciativas de todas las medidas que estime conveniente para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico-sociales y financieras del país y "presentar ante las autoridades de los Estados, en forma de sugerencias, las iniciativas de que habla la fracción anterior, cuando éstas se refieran a disposiciones legales o a medidas administrativas de la competencia de las propias autoridades legales". Tal era el contenido de los cuatro incisos que componían el artículo 3o. de la Ley. Las funciones antes descritas del Consejo Nacional Económico, no eran entonces funciones de planeación (ni podían serlo, puesto que aún no se integraba un proceso de planeación).

Por Ley expedida el 25 de julio de 1933 y publicada en el Diario Oficial del día 31 del mismo mes y año, se creó el Consejo Nacional de la Economía de los Estados Unidos Mexicanos, que vino a sustituir al Consejo Nacional Económico, cuya Ley de creación quedó expresamente abrogada (artículo 2o. transitorio). El nuevo Consejo fue concebido como un cuerpo auxiliar técnico del Ejecutivo Federal, bajo cuya "estricta dependencia" funcionaría (artículo 1o.). Las tareas que le encomendó la Ley tampoco estaban vinculadas directamente a proceso de planeación alguno, ni siquiera al que se había establecido en la Ley sobre Planeación General de la República. En efecto, disponía la Ley de creación del Consejo Nacional de Economía, que a este cuerpo le correspondería: "1. Resolver concretamente las consultas que le formule el Ejecutivo Federal sobre acción económica. 2. Presentar ante el propio Ejecutivo la iniciativa que estime pertinente para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico-sociales. 3. Hacer las investigaciones necesarias para el desempeño de las atribuciones fijadas en los párrafos anteriores" (art. 2o.). Al igual que su predecesor, el Consejo Na-

cional de Economía era un cuerpo de consulta, a veces necesaria. Disponía la Ley que "será necesaria la consulta cuando se trate de disposiciones que afecten directamente la economía general de la Nación", agregando que "para las demás disposiciones la consulta será potestativa" (artículo 3o.). En cambio, el derecho de iniciativa del anterior Consejo no le era explícitamente reconocido al nuevo Consejo, aunque la Ley establecía que "no será obligatorio para el Ejecutivo Federal ajustar sus decisiones al criterio que sustente en sus dictámenes el Consejo Nacional de Economía, ni aceptar sus iniciativas" (artículo 4o.), de donde se sigue que el nuevo Consejo también gozaba de dicho derecho de iniciativa.

La Ley que creó el Consejo Nacional de Economía fue reformada por la Ley promulgada el 3 de abril de 1941 a que ahora nos estamos refiriendo. La nueva Ley dispuso que el Consejo Nacional de Economía quedaría ahora adscrito a la Secretaría de la Economía Nacional, como consultor auxiliar en materia económica (artículo 1o.). Una vez más, se estableció que el Consejo resolvería las consultas que le formule el Ejecutivo Federal sobre problemas económicos, reconociéndose explícitamente su derecho de iniciativa, etc.; pero, también se dispuso que el Consejo unificaría la acción del Gobierno, lo que de acuerdo con nuestra concepción de la planeación implicaba establecer un ejercicio de esa naturaleza, aunque sólo fuera a nivel de política económica general. El precepto que interesa se encontraba en la fracción IV del artículo 2o., que señalaba como una de las funciones del Consejo, la siguiente: "Unificar la acción económica del Gobierno, en sus disposiciones legales y administrativas, mediante el mantenimiento de una política congruente de alcance nacional, que se sostenga por todas las dependencias del Ejecutivo Federal, previo acuerdo con la Secretaría de la Economía Nacional, entre las de Hacienda, Agricultura, Trabajo y Comunicaciones, obrando conjuntamente a través de sus delegados en

el seno del Consejo Nacional de Economía" (subrayado propio). Lo anterior representa un antecedente jurídico importante de la planeación en México, porque estableció por lo menos la existencia del diseño de una estrategia -una política económica general- de alcance nacional y de carácter obligatorio para la Administración Pública Federal, es decir, porque estableció un principio de proceso de planeación al prever la existencia de una estrategia nacional, que estaría determinando las acciones a realizarse para alcanzar los objetivos y las metas que se señalaran.

El Consejo Nacional de Economía habría de desaparecer al año siguiente, pero no así la idea de la planeación. En efecto, ese Consejo fue sustituido a través del Decreto de 1942 antes mencionado (1), por una Comisión Federal de Planificación Económica, encargada de afrontar los problemas económicos que planteaba la segunda guerra mundial, pero también encargada de asesorar a la Secretaría de la Economía Nacional "en la planificación y coordinación de la economía nacional" (artículo 1o.). Respecto de esta Comisión Federal de Planificación Económica, dice Miguel Wionczek que la decisión de establecerla por parte del gobierno de Avila Camacho "tuvo poco que ver con la planeación" y que sus "realizaciones son un tanto oscuras". A juicio de ese autor, "se suponía que la Comisión iba a reunir hechos y cifras sobre la producción industrial del país y, evidentemente, respondía a la creciente necesidad de mejorar la información estadística, cuya insuficiencia y falta de exactitud

(1) El Decreto fue publicado en el Diario Oficial del 9 de julio de ese año. Más tarde, se creó una Comisión Nacional para el estudio de los problemas de México en la post-guerra (Cfr. el Diario Oficial del 1o. de marzo de 1944).

obstaculizaban claramente las actividades diarias, tanto del sector público como del privado" (1). Como quiera que sea, todo indica que la Comisión no tuvo una labor trascendente -hasta el punto de que se ignora cuándo se desintegró (presumiéndose que fue al terminar la segunda guerra mundial)-, por lo que no dejó otra huella en el campo de la planeación que no fuera en la historia jurídica de la misma.

7. La práctica de la planeación en el sexenio 1946-1952 y sus desarrollos jurídicos.

Durante la administración del Presidente Alemán no hubo una planeación formal del desarrollo, ni siquiera bajo el aspecto de un "Plan Sexenal" a la manera de las administraciones anteriores. Sin embargo, la idea de la planeación económica no dejó de estar presente, por lo menos en dos modos diversos: en las llamadas "mesas redondas" de la campaña presidencial y en los intentos de programar la inversión pública. Además, en el plano estrictamente jurídico, no dejaron de haber ciertas manifestaciones de la idea de la planeación, lo cual tendría más adelante mucha importancia. A todas estas expresiones de la planeación -que no se reflejaron, sin embargo, ni siquiera en el propósito de llevar a cabo un desarrollo "planeado" de la economía, nos referiremos en éste párrafo.

Por lo pronto, la necesidad política que cubrían los "Planes Sexenales", fue nuevamente satisfecha, pero de una manera diversa. Como señala Miguel Wionczek, "la campaña electoral del candidato presidencial Miguel Alemán introdujo dos elementos nuevos en la formulación de política económica del gobierno entrante. La primera novedad consistió en que el propio aspirante a la Presidencia participó en este empeño muy activamente. En segundo lugar, la gama de los grupos que participaron se extendió considerablemente más allá de los acostumbrados técni-

(1) Cfr. su op. cit. supra. p. 29.

cos del gobierno y los altos miembros del partido gobernante" (1). Ello se concretó en las llamadas "mesas redondas" que se llevaron a cabo en más de la mitad de los Estados y en todos los centros urbanos de México, mesas en donde se discutieron los problemas nacionales importantes, sin que se llegara nunca a formular un Plan como se hizo en las campañas anteriores. Pero, el efecto de legitimación buscado, se alcanzó quizás con más amplitud que antes y la propia vaguedad de las conclusiones a que se podría haber llegado, pudo permitir que más adelante se dijera -como se dijo-, que las políticas económicas concretas de esa administración tenían su fuente de inspiración principal en los materiales generados por las mesas redondas.

Otra expresión importante de la planeación, tuvo lugar en el campo de las inversiones públicas, especialmente respecto de aquellas posibles de ser financiadas con préstamos internacionales. José Luis Ceceña Cervantes describe con todos los detalles del caso, la historia de un plan generado con motivo de préstamos por 250 millones de dólares solicitado al BIRF (préstamo que finalmente no fue concedido), que podría ilustrar la manera como en esa época se hicieron esfuerzos de planeación que no tenían precedentes en el país (2).

La preocupación por la planeación en general y por la planeación de las inversiones públicas en particular, también tuvo diversas expresiones jurídicas. En el primer orden de cosas, es conveniente recordar que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 -que vino a sustituir a la antes mencionada Ley de Secretarías de 1935-, aludió a la planeación de la política de conjunto como tarea de las dependencias que creaba (3). En el segundo orden de cosas, es bu

(1) Cfr. su op. cit. supra, p. 29.

(2) Cfr. su op. cit. supra, pp. 82 ss.

(3) Así lo señala José Manuel Villagordoá en su op. cit. supra, p. 26.

no mencionar que al período a que nos estamos refiriendo corresponde la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1), con base en la cual se creó posteriormente la Comisión Nacional de Inversiones (2). En efecto, esa Ley presenta una relevancia especial para la planeación porque ella facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para "proponer al Ejecutivo -previa consulta con otras dependencias- un plan general de operaciones que una vez aprobado sería norma obligada para el ejercicio de las funciones de dichas entidades, al tiempo que se otorgaban facultades de control y vigilancia operativa sobre dichos organismos y empresas a la propia Secretaría de Hacienda, autorizándola a establecer un organismo administrativo para dicho propósito específico. Fue así que en enero de 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, que sólo logró funcionar por un corto espacio de tiempo..." (3).

8. La práctica de la Planeación en el Sexenio 1952-1958 y sus desarrollos jurídicos.

La administración que se inició en 1952 con el Presidente Adolfo Ruíz Cortínes, no fue precedida de un esfuerzo de planeación como el que se hizo en las campañas presidenciales anteriores. El mismo gobierno de Ruíz Cortínes no mostró, a su principio, un interés especial por la planeación. Sin embargo, no pasaron muchos meses antes de que el nuevo Presidente ordenara la elaboración de un plan de inversiones del sector

(1) La referida Ley fue publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947.

(2) El decreto que creó la Comisión Nacional de Inversiones fue publicado en el Diario Oficial del 31 de enero de 1948.

(3) Cfr. Alejandro Carrillo Castro, op. cit. supra, p. 482. El plan de operaciones estaba previsto en el artículo 8° de la Ley. El decreto que creó la Comisión Nacional de Inversiones fue abrogado por otro diverso publicado en el Diario Oficial del 19 de diciembre de 1949.

público para el período 1953-1958, poniendo para ese efecto en movimiento prácticamente a toda la administración pública, que debía proporcionar los insumos correspondientes a un Comité de Inversiones, integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Economía y colocado bajo la autoridad de la primera de esas Secretarías, del Banco de México y de la Nacional Financiera (1). Las vicisitudes de los trabajos realizados para dar cumplimiento a las instrucciones presidenciales, han sido descritas por Miguel Wionczek y resumidas por el mismo autor, en los siguientes términos: "De esta manera, el funcionamiento del Comité de Inversiones bajo la responsabilidad de varias dependencias federales, pero, principalmente de la Secretaría de Hacienda, creaba, por un lado, fricciones políticas con los demás organismos del sector público y, por otra parte, limitaba la libertad de acción (en su calidad de supremo árbitro en asuntos del gasto público) de la misma Secretaría" (2).

El hecho es que en 1954 dicho Comité -ahora denominado Comisión de Inversiones-, fue colocado bajo la autoridad directa del Presidente de la República (3), dándosele en consecuencia un gran peso administrativo a dicha Comisión. La tarea que realizó la Comisión ha sido juzgada positivamente por los historiadores de la planeación en México. Uno de ellos expresa que el programa de inversiones elaborado por dicha Comisión, "constituyó un avance metodológico sustancial respecto a los dos planes sexenales anteriores, porque se encuadraba dentro de un esquema de contabilidad nacional, planteaba cuan

(1) Cfr. el acuerdo presidencial que dispone que las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda el programa de inversiones relativo al sexenio 1953/1958 (publicado en el Diario Oficial del 27 de junio de 1953).

(2) Cfr. su op. cit. supra, p. 34.

(3) Cfr. el acuerdo presidencial que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República (publicado en el Diario Oficial del 29 de octubre de 1954) y, en especial, los artículos 1o. y 3o. de dicho acuerdo, que establecen esa adscripción y las atribuciones de la Comisión.

titativamente el manejo de variables y señalaba una estrategia de acción para toda la economía, basada en la experiencia económica de los años precedentes" (1). Otro destaca la creciente importancia de la Comisión, señalando además que "los cuatro años de funcionamiento de la Comisión de Inversiones... demostraron que el organismo se encontraba bastante bien adaptado a la realidad política mexicana. No constituía una innovación revolucionaria, pues las limitaciones bajo las cuales actuó fueron muchas, ni constituía una oficina nacional de planeación o de programación, porque la iniciativa de señalar metas para toda la economía no se originaba en ella. Tampoco tenía facultades para formular un plan nacional de inversiones a más largo plazo..." (2). En pocas palabras, el funcionamiento de la Comisión de Inversiones en este cuatrienio y el programa de inversiones elaborado por la misma, parecen haber marcado el inicio de la planeación en México (en el sentido técnico de la palabra), aunque limitada al campo de las inversiones públicas (3).

En síntesis, durante este sexenio -a diferencia del anterior-, la necesidad de la planeación se expresó con mucha fuerza, porque el modelo de crecimiento que en los años anteriores había funcionado fluidamente, comenzaba a hacer crisis por los problemas de financiamiento que el mismo modelo creaba. El proyecto de desarrollo capitalista, nacional y autónomo -en el que se sustentaba el régimen político existente-, empezaba a resquebrajarse, mostrando su extrema vulnerabilidad.

(1) Se trata de Leopoldo Solís, citado por Villagorhoa en su op. cit. supra, p. 27.

(2) Cfr. Miguel Wionczek en su op. cit. supra, pp. 35 ss.

(3) José Luis Ceceña Cervantes no comparte este tipo de opiniones, pues considera que la metodología empleada era opuesta a la técnica de la planeación, representando un retroceso "pues no solamente no partía de una concepción global, sino que aun lo que abarcaba lo consideraba de manera aislada, independiente de lo demás y sólo hablaba de totales mediante la suma aritmética de sus partes" (Cfr. su op. cit. supra, pp. 106-107).

9. La práctica de la planeación en el sexenio 1958-1964 y sus desarrollos jurídicos.

La administración del Presidente Adolfo López Mateos se inició con un importante cambio jurídico en materia de planeación, como fue la puesta en vigor de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que vino a sustituir a la Ley de la materia del año 1946. En la nueva Ley no sólo reiteró la idea de la planeación contenida en las leyes anteriores (artículo 10.), sino que además creó la Secretaría de la Presidencia, a la que dotó de una serie de atribuciones para planificar (1).

Es de señalarse que en la etapa de elaboración de la Ley a que nos estamos refiriendo, estuvo presente la idea de crear una Secretaría de Planeación y Presupuesto, lo que aparentemente por razones de orden político no se hizo. En cambio, se creó la ya mencionada Secretaría de la Presidencia, cuyas funciones se supone no fueron las mismas concebidas para la fallida Secretaría de Planeación y Presupuesto.

Una descripción de conjunto de los avances que la Ley de 1958 representó en el campo de la planeación, nos dice: "Se creó la Secretaría de la Presidencia que absorbió a la Comisión de Inversiones, la cual se transformó en la Dirección de Inversiones Públicas. También fueron creadas como unidades administrativas de las Secretarías de Estado, las direcciones de planeación. Para los efectos anteriores, la Secretaría de la Presidencia fue facultada para recabar los datos y elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fijara el Presidente de

(1) El art. 16 de esa Ley (publicada en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 1958), dispuso que le correspondería a la Secretaría de la Presidencia, entre otros asuntos, "recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República" y "planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal".

la República; asimismo, se le facultó para planear obras, sistemas de aprovechamiento para proyectar el fomento y desarrollo de las regiones, coordinar los programas de inversiones y planear la inversión pública. De las mencionadas atribuciones, se desprende que la Secretaría de la Presidencia, se constituyó como el órgano político ejecutivo que habría de colaborar con el Presidente de la República, en las tareas de planeación y coordinación del desarrollo económico y social. Cabe hacer notar que además de la Secretaría de la Presidencia se atribuyeron facultades de planeación, a las Secretarías cuyas funciones permitían efectuar un esquema sectorial..." (1).

Con todo, lo anterior no era suficiente, como lo demostró la práctica. En definitiva, la nueva Secretaría quedó "encargada tan sólo de las funciones que venía desempeñando la Comisión de Inversiones... ya que la Secretaría de Hacienda conservó... la autorización y control del presupuesto de egresos de la Federación por lo que se refiere al importante rubro del gasto corriente, así como de los subsidios que se canalizaban, por el denominado 'Ramo XXIII', a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal... (la Secretaría de la Presidencia) durante 18 años, se vió obligada a compartir las funciones de planeación, presupuesto y control de las acciones de la Administración Pública Federal -en su conjunto- con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional, constituyendo..." el triángulo de la eficiencia administrativa"... (que) paradójicamente, tenía que buscar primero su propia coordinación para intentar después la de las actividades del resto de las entidades y dependencias del Gobierno Federal..." (2).

(1) José Manuel Villagordo, op. cit. supra, pp. 27 y 28.

(2) Alejandro Carrillo Castro, op. cit. supra, p. 494.

El cambio jurídico que representó, en consecuencia, la creación de la Secretaría de la Presidencia, no trajo consigo una intensificación de la práctica de la planeación que venía haciendo la Comisión de Inversiones, sino que un decaimiento de la misma. Dicha Comisión, transformada ahora en la Dirección de Inversiones Públicas de la nueva Secretaría, perdió el peso administrativo que había ganado en el sexenio anterior al ser adscrita a la Presidencia de la República. De esta manera, cuando a mediados de 1959 se emitió un acuerdo presidencial similar al del sexenio anterior -en orden a que todas las dependencias federales, organismos autónomos y empresas estatales formularan un programa de inversiones para el período 1960-1964-, para que la Secretaría de la Presidencia elaborara un plan coordinado de inversiones del sector público para el mismo período, hubo que reforzarse considerablemente tales instrucciones, a través de medidas establecidas en el mismo acuerdo a aplicarse a los "rebeldes" (1). Sin embargo, tal programa de inversiones jamás llegó a formularse. Más aún, la nueva Secretaría contaba con una Dirección de Planeación, de la que se esperaba llevara a cabo una planeación "integral" del desarrollo -de conformidad con un acuerdo presidencial expedido en 1961-, materia en la cual dicha repartición, sin embargo, no hizo progresos concretos.

Las expectativas generadas por la Alianza para el Progreso -descritas en la primera parte de esta obra-, así como lo que antes se ha llamado el primer desdoblamiento del capital internacional (la conversión de la inversión directa en préstamos oficiales), llevó a la administración del Presidente López

(1) El acuerdo fue publicado en el Diario Oficial del 30 de junio de 1959.

Mateos a hacer un nuevo esfuerzo de planeación, que se concretó en el documento denominado Plan de Acción Inmediata para el período 1962-1964. Para ese efecto, se dictó un acuerdo por el que se constituyó la Comisión Intersecretarial para la formulación de planes económicos y sociales a corto y largo plazo, integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, la creación de esta Comisión tuvo especial importancia porque ella -que representaba evidentemente un esfuerzo por superar la situación creada por la nueva Secretaría de la Presidencia-, elaboró el llamado Plan de Acción Inmediata para el período 1962-1964, documento que en opinión de un autor, si bien no recibió sanción formal, sirvió como documento de trabajo para la acción de ambas Secretarías (1).

10. El proyecto de Ley Federal de Planeación de 1963.

Como una consecuencia de lo que estaba sucediendo en el campo de la planeación, durante el sexenio a que nos estamos refiriendo se generó una iniciativa que tenía por objeto institucionalizar el proceso de planeación del desarrollo económico y social. Esta iniciativa fue formulada en 1963 por una Comisión Especial de Planeación creada por la Cámara de Senadores en 1962. La iniciativa -que en definitiva constituye uno de los antecedentes más significativos de la actual Ley de Planeación-, refleja con mucha exactitud las ideas de esa época sobre la planeación del desarrollo (examinadas en la primera parte de esta obra), lo que hace doblemente interesante su análisis.

Para comenzar, digamos que el proyecto de Ley Federal de Planeación de 1963 fue acompañado de una interesante Exposición de Motivos que desarrolló una serie de temas importantes,

(1) Cfr. de Alejandro Carrillo Castro su op. cit. supra, p. 496.

especialmente el de la constitucionalidad de la iniciativa. Muchas de las cuestiones jurídicas que suscitaba el establecimiento de una Ley de Planeación, están allí analizadas. En la imposibilidad de comentar con el detalle que se merece tal Exposición de Motivos, remitimos al lector a su texto (1). La iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales, Unica de Economía y Estadística y Sección Segunda de Estudios Legislativos, la que con fecha 29 de octubre de 1963, emitió su dictamen, recomendando la aprobación del proyecto. Es de señalarse que las Comisiones hicieron una serie de modificaciones al proyecto, modificaciones que tuvieron la virtud de mejorarlo. La síntesis que a continuación se hace, se refiere al texto propuesto por las Comisiones (2). El nuevo texto quedó estructurado en 28 artículos, que trataron sucesivamente del objeto de la Ley, de la elaboración del Plan, de la Comisión de Planeación, de los órganos auxiliares (Comisiones Sectoriales, Subcomisión de Financiamiento, Subcomisión de Coordinación Regional, y Direcciones de Planeación), y de las disposiciones generales. El objeto de la Ley era "regir la elaboración, revisión, ejecución y control del Plan Federal de Desarrollo Económico y Social de los Estados Unidos Mexicanos, crear los órganos que deben elaborarlo y revisarlo y establecer los procedimientos" (artículo 1o.). Este precepto vino a reemplazar el artículo 1o. propuesto por los autores de la iniciativa, que contenía una tan mala cuanto innecesaria definición de la planeación. La elaboración del Plan estaba confiada a la Comisión Federal de Planeación, la que debía formularlo atendiendo las metas económicas y sociales fijadas por el Ejecutivo Federal para ese

- (1) Cfr. el Diario de los Debates del Senado correspondiente al día 12 de septiembre de 1963, pp. 14 a 22, inclusives.
- (2) Cfr. el Diario de Debates del Senado correspondiente al 29 de octubre de 1963, en el que se encuentra el texto del dictamen.

efecto y teniendo en cuenta, además, diversos proyectos, informes, documentos e intervenciones. El Plan habría de tener un contenido mínimo fijado por la misma Ley y estaba llamado a regir por seis años, dividiéndose para su ejecución inmediata en períodos de un año. El Plan debía ser aprobado por el Ejecutivo Federal y publicado oficialmente. Esto era lo que disponían en materia de elaboración del Plan los arts. 2o. a 8o. de la Ley. En cuanto a la revisión del Plan, también a cargo de la Comisión pero sometida a la aprobación del Ejecutivo Federal, ella habría de tener lugar una vez al año, a continuación del Informe presidencial (artículo 9o.). La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación eran vinculados al Plan, debiendo el sector público federal sujetar sus actividades, en los términos que el Ejecutivo acordara, a la realización del Plan (artículos 11 y 12). La Comisión Federal de Planeación era un cuerpo de nueve miembros designados por el Presidente de la República, de la que dependía, que además de las funciones de elaboración del Plan, tenía a su cargo el control del mismo (artículos 14, 15 y 16). Entre sus órganos auxiliares, figuraban entre otras las Comisiones Sectoriales, que eran integradas por representantes de las organizaciones campesinas, los sindicatos de trabajadores y los organismos empresariales y profesionales privados (artículo 20) y las Direcciones de Planeación de las Secretarías y Departamentos de Estado, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal (artículo 26). La Ley preveía, además, que la Comisión coordinaría sus trabajos de planificación con las entidades federativas y con los municipios, a cuyo efecto podría integrar subcomisiones de coordinación regional (artículo 25).

11. La práctica de la planeación en el sexenio 1964-1970.

Es opinión más o menos compartida que el gobierno del Presidente Díaz Ordaz fue "uno de los más apáticos en cuanto a

la planeación y el más conservador y sigiloso." (1).

Durante esa administración se elaboró por la misma Comisión Intersecretarial mencionada más atrás, un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, con fundamento en las premisas que al respecto enunció el Presidente de la República. Pero, dicho Plan nunca tuvo vigencia formal y sólo fue manejado con el carácter de "proyecto" por algunos funcionarios del gobierno. De ese Plan se ha dicho que "acumuló las experiencias de los anteriores y no sólo estableció lineamientos para las actividades de las instituciones públicas, sino que trató de vincularse a ciertos estímulos a la iniciativa privada, con el objeto de inducirla a perseguir los mismos objetivos de desarrollo establecidos por el Estado" (2). Pero, junto con ese Plan, también se elaboró (esta vez por la Comisión de Programación del Sector Público de la Secretaría de la Presidencia), un Programa del Sector Público 1966-1970, de una estructura similar al Plan. Hubo también otras iniciativas en materia de planeación, como fue la zonificación del país para efectos de planeación y la creación de la Comisión Inversión Financiamiento (en 1965 y en 1967, respectivamente).

El hecho es que lo planeado no tuvo ninguna trascendencia ni siquiera para el sector público, dado que tanto el Plan como el Programa antes mencionados tuvieron un carácter puramente indicativo incluso para dicho sector. Creemos que lo anterior no respondió a una cuestión de "apatía" y/o de "sigilosidad" en el estilo de gobernar, sino a razones más profundas. En efecto, la cada vez más creciente transnacionalización de la economía hacía difícil -si no imposible-, poner el énfasis en la ejecución de un plan porque ello habría implicado la reafirmación del viejo proyecto de desarrollo capitalista, pero nacionalista

(1) Es la opinión de Luis Unikel, citada y aceptada por José Luis Cecaña Cervantes en su op. cit. supra, pp. 140 y 141.

(2) Cfr. José Manuel Villagorhoa en su op. cit. supra, p. 29.

y autónomo, con su correspondiente carga de intervención del Estado en la economía, en circunstancias de que el desarrollo del país caminaba en otra dirección. Tampoco era necesario tal énfasis, pues se suponía -erróneamente- que el gobierno gozaba de la "fortaleza" necesaria para realizar la política económica que en la realidad de los hechos puso en práctica.

12. Las iniciativas de 1965 para introducir un capítulo económico en la Constitución Política y establecer una Ley de Planeación Económica Nacional.

Mientras la profundización de la transnacionalización de la economía mexicana determinaba un progresivo abandono del proyecto de desarrollo nacionalista y autónomo (bajo égida de un Estado que de todas maneras era considerado "fuerte", por lo menos hasta la crisis política de 1968) y, por consiguiente, un también progresivo abandono de la planeación del desarrollo, el Partido Popular Socialista por su parte -dentro del margen de autonomía que le concedían sus relaciones especiales con el gobierno, hacía algunos esfuerzos por reivindicar para sí la ideología de la Revolución, esfuerzos entre los que se inscribió la propuesta formal de una reforma constitucional para definir las bases del sistema económico nacional y de una para institucionalizar el proceso de la planeación a través de una Ley ad hoc.

La reforma constitucional propuesta por los diputados del Partido Popular Socialista (encabezados por Vicente Lombardo Toledano), consistía en la incorporación a la Constitución Política de un capítulo sobre la economía nacional, integrado por un solo pero extenso artículo. En ese precepto se establecían formalmente, como se ha dicho, las bases del sistema económico nacional. En obsequio a la brevedad, omitiremos la descripción detallada de dichas bases (1), para centrarnos única-

(1) El texto completo de la iniciativa puede consultarse en Los Derechos del Pueblo Mexicano, Porrúa, México, 2a. ed. 1978, tomo V, pp. 50 ss. (edición a cargo de la L Legislatura de la Cámara de Diputados).

mente en las prescripciones propuestas para la planeación. En efecto, dentro del texto del artículo en cuestión, se incluía la formulación de "un plan general de desarrollo, que señalara los objetivos que deben alcanzarse, tomando en consideración exclusivamente los intereses de la nación" (párrafo segundo), así como "un plan integral para desarrollar el comercio exterior, bajo la vigilancia estricta del gobierno federal y con todos los países..." (párrafo noveno). La iniciativa tuvo un dictamen desfavorable de las Comisiones Primera de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos (18 de diciembre de 1965) y en definitiva no prosperó. Sin embargo, la idea del "capítulo económico" de la Constitución subsistió y, en 1978, algunos parlamentarios del partido oficial la hicieron suya, como se ve más adelante. En definitiva, la misma idea se terminó haciendo realidad durante la administración del Presidente De la Madrid pero en los términos que se indican también más adelante.

Junto con esta iniciativa de reforma constitucional, la diputación del Partido Popular Socialista formuló una iniciativa para una Ley de Planeación Económica Nacional, que aunque se desarrollaba dentro del esquema del proyecto de Ley Federal de Planeación de 1963 (lo que demostraba una serie de coincidencias), también agregaba algunos puntos de interés (1). Así, por ejemplo, junto con la planeación de mediano plazo de 6 años, la iniciativa preveía la planeación de largo plazo e incluso la llamada planeación prospectiva o prospectiva, de 18 años o más (artículo 18); el contenido de los planes pasaba a ser más detallado, distinguiéndose entre una primera parte que se ocuparía de la "diagnosís dinámica" y una segunda parte que se ocuparía de las proyecciones, de las metas posibles y los medios para alcanzarlas, y señalándose además los puntos que debía comprender cada una de estas partes (artículos 20 y 21); los planes serían instrumentados a través de programas y presu-

(1) El texto de la iniciativa puede consultarse en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 19 de diciembre de 1965.

puestos anuales (artículo 26); se reservaba al Ejecutivo Federal, con la colaboración de las entidades respectivas, los planes de desarrollo regional que formaran parte de la planeación nacional y abarcaran dos o más Estados de la República (artículo 2o.); se preveía que las obras y servicios estatales y municipales para cuya realización se requiriera la participación o el fundamento del Gobierno Federal, debían ajustarse a lo establecido por el Plan (artículo 29); se vinculaba directamente a ciertas Secretarías de Estado a las disposiciones del Plan (artículos 33, 34 y 35); se establecía la evaluación del Plan, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 31); se señalaba la obligación de informar al Congreso de la Unión sobre los resultados de la ejecución del Plan (artículos 32 y 37); se creaba un Consejo Nacional Económico-Social, integrado por representantes de los distintos sectores sociales organizados del país, que sería un enlace efectivo entre la Comisión Nacional de Planeación y el pueblo mexicano (artículos 14 y 15), etc. etc. etc.

13. La práctica de la planeación en el sexenio 1970-1976.

La administración del Presidente Echeverría se caracterizó por sus muchas iniciativas en torno a la planeación, pero también por sus pocas realizaciones concretas en lo relativo a la elaboración de planes.

Antes del inicio de dicha administración, el entonces Presidente electo consideró conveniente crear un Consejo Nacional de Planeación, mientras simultáneamente era preparado un modelo de política económica para México (octubre de 1970). Más tarde, se elaboró un Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976, un Plan Nacional Hidráulico 1975-2000 y un Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología 1976-1982; pero, nunca se elaboró un Plan Nacional de Desarrollo.

En contraste, se crearon una serie de organismos que de alguna manera tenían que ver con la planeación: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Mexicano del Comercio Exterior, las Comisiones Internas de Administración, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular, los Comités Promotores de Desarrollo Económico de los Estados, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres, los Comités de Promoción Económica, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público, la Comisión Nacional Coordinadora para el Desarrollo Industrial y la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario (1).

Entre todas estas iniciativas creemos de interés destacar la creación de las Comisiones Internas de Administración, de donde derivó la creación de las Unidades de Programación en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En efecto, con base en un acuerdo presidencial se crearon tales unidades, quedando las mismas "encargadas de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir... las tareas que correspondan a cada entidad" (2), idea que de alguna manera se proyectó en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

En el plano jurídico de la planeación propiamente tal, hubo un anteproyecto de Ley General de Planeación Económica y

(1) Cfr. para todo lo anterior, con sus correspondientes detalles, a José Luis Ceceña Cervantes en su op. cit. supra, pp. 159 ss.

(2) Se trata del acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicado en el Diario Oficial del 11 de marzo de 1971.

Social, que fue elaborado por la Secretaría de la Presidencia en el año de 1975, pero que no se tradujo nunca en una iniciativa formal por parte del gobierno (1). Dicho anteproyecto tenía un contenido más general que las anteriores iniciativas, porque su objeto era "establecer las bases generales de la planeación económica y social de todas las entidades del Sector público federal, así como coordinar sus acciones, las de los gobiernos estatales y las de los sectores sociales y privados" (artículo 1o.). El aspecto fundamental del anteproyecto era la institución de un Consejo Nacional de Planeación Económico y Social, al que la iniciativa le dedicaba la mayor parte de sus 27 artículos (artículos 3o. a 18). A este Consejo le correspondía elaborar planes de mediano y largo plazo y proyectos de programas anuales (artículo 5o.). Pero, este trabajo era realizado fundamentalmente por los comités y subcomités que formaban parte del Consejo, reservándose a este último la tarea de integrar los diversos proyectos en un solo proyecto de Programa o Plan, para luego someterlo a la consideración del Presidente de la República (artículo 19). El Programa o Plan aprobado por el Presidente de la República debía ser publicado en el Diario Oficial, y era de cumplimiento obligatorio para las dependencias, organismos y empresas de la Administración Pública Federal (artículos 20 y 22). El Programa o Plan podía ser revisado en cualquier tiempo por el Presidente de la República (artículo 23).

14. Algunas conclusiones en torno la historia de la planeación en México y de su marco jurídico en el período 1930-1976.

La historia que se ha descrito en el presente capítulo, muestra una evolución de la planeación y de su marco jurídico-

(1) La información relativa a su origen se encuentra en Alejandro Carrillo Castro, op. cit. supra, p. 501.

co en México, que puede sintetizarse con pocas palabras.

En una primera época -en la década de los treintas-, se practicó un estilo de planeación política (no propiamente económica), que estuvo encaminada a reafirmar la presencia del partido oficial en las tareas del gobierno y a legitimar las políticas que el gobierno pudiera poner en práctica (independientemente de que éstas estuvieran, en la práctica, divorciadas de las prescripciones de los respectivos Planes Sexenales). Es en ese contexto que debe entenderse el énfasis que se puso en la necesidad de la intervención del Estado en la economía, tanto en el Primero cuanto en el Segundo Plan Sexenal. Por su parte, la historia jurídica de la planeación caminó por otro lado, pues los Planes Sexenales fueron elaborados en el marco jurídico de los estatutos del partido oficial. La formalización jurídica más importante de la planeación estuvo constituida -más que por la Ley de Planeación General de la República de 1930-, por la introducción de la idea de la planeación en la Ley de Secretarías de 1935, aunque ello se hizo de una manera difusa (al señalarse que era función de todas las Secretarías la planeación de sus respectivas actividades).

En una segunda época -en la década de los cuarentas y en los inicios de la década de los cincuentas-, no se llevó a cabo la elaboración de planes, asumiendo el desarrollo económico de México una forma no "planeada", de acuerdo con las circunstancias de la segunda guerra mundial y la reestructuración del sistema económico también mundial que siguió a la conclusión de dicha guerra. Tampoco hubo desarrollos jurídicos importantes en esa época, en consonancia con el estilo de desarrollo "no planeado" asumido. Sin embargo, en la historia jurídica de la planeación se expresaron hacia el final de esa época, las primeras inquietudes sobre la planeación de las inversiones públicas, que ya comenzaron a estar vinculadas a los préstamos extranjeros. Con lo anterior, nos estamos refiriendo a la efímera existencia de la Comisión Nacional de Inversiones

durante la administración del Presidente Alemán. En cambio, la creación de la Comisión Federal de Planificación Económica en 1941, careció de toda significación.

En una tercera época -a principios de la década de los cincuentas y hasta mediados de la década de los sesentas-, se comenzaron a elaborar los primeros planes económicos a partir de la planeación de las inversiones públicas. La adscripción de la Comisión de Inversiones a la Presidencia de la República en 1954, tuvo como efecto directo que, por lo menos, entre 1954 y 1958, hubiera una planeación efectiva de las inversiones públicas. Sin embargo, la iniciativa posterior tendiente a mejorar la planeación desde el punto de vista institucional -la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958, a la que se integró la Comisión de Inversiones-, produjo exactamente el efecto contrario, anulando la acción de la Comisión. La nueva Secretaría había sido proyectada como una Secretaría de Planeación y Presupuesto, con las correspondientes atribuciones; pero, este proyecto hubo de ser modificado, con la consecuencia de que la planeación quedó encomendada a una nueva Secretaría que, no contando con las atribuciones necesarias, incluso hizo estéril la labor de la Comisión de Inversiones, ahora transformada en una Dirección suya. Esta situación vino a ser superada sólo en 1962, con la constitución de una Comisión Intersecretarial para la elaboración de planes de desarrollo. La fórmula de integrar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las tareas de planeación de la Secretaría de la Presidencia, dió resultados (elaboración del Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y Programa de Desarrollo Económico y Social 1964-1970). Por otra parte, la primera mitad de la década de los sesentas, fue bastante pródiga en iniciativas jurídicas para la planeación, destacándose la preocupación que hubo por el proceso de planeación (proyecto de Ley Federal de Planeación en 1963 y proyectos del Partido Po-

pular Socialista para introducir un capítulo económico en la Constitución Política y para establecer una Ley de Planeación Económica Nacional en 1965). También fue clara la influencia que el pensamiento cepalino tuvo en el contenido de estas últimas iniciativas, pues ellas estructuraron el proceso de planeación a la manera de la CEPAL. En toda la dinámica que se generó en esta última parte de la época a que nos estamos refiriendo, está presente ciertamente la Alianza para el Progreso (1961), con toda la carga de expectativas que generó.

En una cuarta época -que se sitúa desde la mitad de la década de los sesentas y hasta el principio de la segunda parte de la década de los setentas-, hubo en la realidad de los hechos un verdadero abandono de la planeación y, por consiguiente, un especie de parálisis de sus desarrollos jurídicos. El fracaso de la Alianza para el Progreso influyó en ese fenómeno que en América Latina se denominó la "crisis de la planeación", y que también se expresó en México. Sin embargo, este abandono de la planeación fue también la consecuencia de la cesación de su exigibilidad para el otorgamiento de préstamos externos, hecho que se vincula con la política asumida por los organismos internacionales de financiamiento (bajo la influencia del gobierno norteamericano, luego de la muerte de Kennedy), de promover la elaboración de proyectos específicos antes que de planes de desarrollo. Por otra parte, el notable incremento de la transnacionalización de la economía, exigió una política de "manos libres", es decir, no condicionada por planes (menos aún por planes que pudieran propiciar un desarrollo capitalista, pero de carácter nacional y autónomo). Con todo, fue también notable el impulso que continuó teniendo la creación de organismos para la planeación, pero no para la planeación global del desarrollo.

Las conclusiones más generales que pueden formularse respecto de la planeación en México durante el período 1930-1976, es que su práctica estuvo en un principio fuertemente condicionada por razones políticas y, en consecuencia, ella tendió a asumir las formas propias de una planeación política, expresándose en programas de esa naturaleza, para desaparecer cuando la

necesidad estatal de la misma también desapareció, es decir, cuando el Estado mexicano se consolidó. El proceso del desarrollo económico no requirió de planeación económica alguna, hasta la década de los cincuentas, en la que se hizo necesaria la planeación de las inversiones públicas, pues el modelo de crecimiento de la post-guerra estaba mostrando su extrema vulnerabilidad. Pero, la planeación realizada se vinculó de inmediato a la necesidad de obtener financiamientos externos que exigían la planeación de las inversiones públicas (lo que "tecnificó" a la planeación), exigencia que se confirmó con la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso. Pero el fracaso de la misma, unido al proceso de transnacionalización de la economía, hizo desaparecer la práctica de la planeación durante el resto del período que se está analizando. A ello no fue ajeno la convicción de la "fortaleza" del Estado mexicano para emprender cualquier política.

Sin embargo, también se formularon durante el período 1930-1976 un sinnúmero de iniciativas tendientes a institucionalizar la planeación, pero todas las que prosperaron estuvieron encaminadas a crear órganos para la planeación antes que a regular el proceso de la misma. Es significativo que las iniciativas para regular el proceso de la planeación, no tuvieron su origen en el gobierno, sino en senadores y diputados. Por otra parte, se dieron precisamente en la primera década de los sesentas y fueron formuladas en términos estrictamente cepalinos. Con todo, las iniciativas tendientes a crear órganos para la planeación, no tuvieron una significación de mucha trascendencia. En suma, fue evidente que el Estado mexicano no tuvo un interés profundo en institucionalizar la planeación como una actividad regular suya, debidamente reglada. Un autor expresa que la experiencia más importante que dejó ese largo período de iniciativas en materia de planeación, fue la de que era necesaria una profunda reforma administrativa que permitie

ra institucionalizar la planeación en debida forma, reforma ad ministrativa que sólo vino a ponerse en marcha a partir de 1976 (1). En nuestra opinión, este autor confunde los efectos con las causas. En 1976, encontrándose en plena crisis el crecimiento "no planeado" de México y, por consiguiente, bajo la presión de una fuerte crisis de credibilidad en el Estado, se recurrió una vez más al mecanismo de la planeación como método de legitimación de las políticas de austeridad que se impusieron, pero no se entró directamente a planificar globalmente sino que sólo se establecieron las bases administrativas para hacerlo, mediante la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. El impulso planificador, que quedó una vez más confiado a la dirección del Presidente de la República, se iba a generar más tarde, en torno a la posibilidad de que la riqueza petrolera del país generara un excedente que pudiera financiar un desarrollo autónomo de la economía nacional. Pero, de esto se ocupa el capítulo que sigue.

(1) Cfr. de Alejandro Carrillo Castro su op. cit. supra, pp. 497 ss.

CAPITULO IX. LA PRACTICA DE LA PLANEACION EN MEXICO
Y SU MARCO JURIDICO (1976-1980).

Sumario. 1. El Plan Básico de Gobierno. 2. La Reforma Administrativa. 3. El sistema jurídico de la planeación global: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 4. La Secretaría de Programación y Presupuesto como estructura administrativa para la planeación global. 5. Las demás estructuras administrativas para la planeación. 6. La planeación y la sectorización de la Administración Pública Federal. 7. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal como instrumento para la planeación global. 8. La Ley General de Deuda Pública como instrumento de la planeación global. 9. Un ejercicio de aplicación del sistema jurídico de planeación global: el decreto que aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. 10. Los sistemas jurídicos para la planeación sectorial: la Ley General de Asentamientos Humanos. 11. La Ley de Fomento Agropecuario. 12. La Ley de Obras Públicas. 13. La Ley de Información Estadística y Geográfica. 14. Las iniciativas para la introducción de un capítulo económico en la Constitución Política y la institucionalización de la planeación a nivel constitucional. 15. Las primeras expresiones de la práctica de la planeación en el período 1976-1982. 16. La planeación sectorial que precedió al Plan Global de Desarrollo. 17. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982. 18. El primer informe de avance de la ejecución del Plan Global de Desarrollo. 19. Una evaluación de la planeación en el sexenio 1976-1982. 20. La evaluación del marco jurídico para la planeación creado en el período 1976-1980.

1. El Plan Básico de Gobierno.

La planeación que tuvo lugar en el período que comenzamos a examinar presenta la particularidad de que ella, si bien fue precedida de un Plan Básico de Gobierno 1976-1982 que elaboró el partido oficial (a la manera de los planes sexenales preparados en la década de los treintas), se da dentro de un marco ju

rídico que se estableció para ese efecto dentro del primer mes de la nueva administración, postergándose para una época que no quedó jurídicamente definida la elaboración de los planes propiamente tales. Por consiguiente, en este capítulo será necesario referirse en primer término a dicho marco jurídico y so lo a continuación a la planeación que efectivamente se llevó a cabo, planeación que presentó a su vez la particularidad de que generó planes sectoriales antes de que hubiera un plan global, lo que, como se ha dicho, un autor denominó "planificación económica al revés" (1).

Con todo, parece necesario decir algunas palabras so bre el Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Nuestro propósito no es examinar el contenido del Plan, sino más bien las circunstancias en que se generó. (2). A semejanza de lo que ocurrió en dos oportunidades durante la década de los treinta, el par tido oficial desarrolló todo un proceso para la elaboración de dicho Plan, que se inició en abril de 1975 y que culminó en - septiembre del mismo año, con su aprobación en la VIII Asamblea Nacional Ordinaria del PRI. Este documento fue asumido por el casi coincidentemente designado candidato del PRI para la Presidencia de la República, José López Portillo. También a semejanza de lo que ocurrió en la referida década de los treinta, la crisis política, en medio de la cual estaba concluyendo la administración del Presidente Echeverría -la que debe ubicarse en el contexto de la crisis económica mundial iniciada en los años 1974-1975, que ya se estaba reflejando en la economía mexicana-, hizo necesario un esfuerzo para ahora recuperar la cre dibilidad en el partido oficial y, sobre todo, en la próxima administración y (de paso, rescatar lo hecho por la administra-

-
- (1) Se trata de José Luis Ceceña Cervantes, cuando periodiza la planeación en México (según se vió en el párrafo 1 del capítulo anterior). La verdad es que desde el punto de la vista de la técnica de la planeación -examinada en el capítulo IV de esta obra-, la planeación sectorial implica la existencia de la planeación global, pero también la segunda requiere de
- (2) Su texto fue editado por el partido oficial en dos versiones:

ción del Presidente Echeverría). Pero, el Plan Básico fue algo más que un programa político para una campaña presidencial, aunque no alcanzó a ser un verdadero plan de desarrollo económico y social. Tampoco era en verdad un plan de gobierno, pues formalmente era el plan de un partido político. En síntesis, el referido Plan era lo que con lenguaje de la planificación de situaciones se podría denominar "una transición entre un programa de base y un programa direccional", ya que el mismo Plan no era suficiente en tanto plan de gobierno, aunque ya expresara una cierta direccionalidad (el mismo Plan se remitía constantemente a la planeación que debía realizar el gobierno para la consecución de sus metas).

2. La Reforma Administrativa.

Para los efectos de llevar a cabo tal planeación gubernamental fue elaborada una reforma jurídica que se expresó en tres leyes: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, todas ellas promulgadas durante el primer mes de la nueva administración. En la primera de esas Leyes, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto. De esta manera, comenzó a configurarse el marco jurídico dentro del cual tendría lugar la planeación anunciada por la nueva administración. Otras reformas jurídicas posteriores, que se referían a la planeación de ciertos sectores, vendrían más tarde a definir completamente dicho marco. Sin embargo, nunca hubo una ley que regulara al proceso de pla-

- (1) la primera, porque en definitiva la planeación es un proceso de aproximaciones sucesivas, donde se pasa de lo global a lo sectorial y de lo sectorial a lo global, hasta que se alcanza la congruencia requerida (todo ello, sin incluir aún la planeación regional, que plantea otros problemas). En consecuencia, lo de la "planificación al revés" es una verdad a medias.
- (2) una versión resumida que se denominó "Los 100 puntos del Plan Básico de Gobierno 1976-1982" y una versión completa del mismo.

neación propiamente tal, pues una vez más se elejó el camino de reforzar exclusivamente los aspectos órganico-administrati-vo de la planeación antes que dicho proceso, con lo cual el mismo siguió quedando encomendado a la discreción del Presiden-te de la República, como se ha dicho más atrás.

El sistema jurídico creado para la planeación en Mé-
xico en el período 1976-1982, será analizado en las páginas
que siguen, haciéndose una distinción entre planeación global
y la planeación sectorial, dado que la segunda pasó a contar
como se ha dicho, con alguna legislación especial. En conse-
cuencia, se estudiará primeramente el sistema jurídico de la
planeación global y, luego, el sistema jurídico de la planea-
ción sectorial, así como la regulación de la información esta-
dística y geográfica que es común a ambos sistemas. Este aná-
lisis no tiene un sentido puramente histórico, pues la mayor
parte de las disposiciones relativas se encuentran aún vigen-
tes y forman parte del modelo jurídico de planeación en vigor.

La expresión "planeación global" comprende no sólo
la planeación nacional del desarrollo económico y social, sino
también ciertos aspectos financieros de la misma, como es el
caso de la planeación del gasto público federal y de la deuda
pública. En consecuencia, bajo este rubro se estudian las dis-
posiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Fe-
deral, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
Federal y de la Ley General de Deuda Pública. La expresión
"planeación sectorial" comprende todas las formas de planea-
ción no nacional ni regional, extendiéndose a la planeación
intersectorial. Como es imposible referirse a todos los
sistemas jurídicos de planeación sectorial, el análisis se li-
mita a los casos de la planeación de los asentamientos humanos,
del sector agropecuario y forestal y de las obras públicas. Por
tanto, bajo este rubro se estudian las disposiciones pertinen-
tes de la Ley General de Asentamientos Humanos, de la Ley de
Fomento Agropecuario y de la Ley de Obras Públicas.

Debe advertirse que en estas Leyes la terminología empleada no es uniforme. En efecto, la palabra "planeación" es empleada algunas veces en un sentido restringido y otras en un sentido amplio, e incluso, en ciertas oportunidades es reemplazada por la palabra "programación". Lo más habitual es que la planeación sea concebida como la primera fase de un proceso (que da como resultado los planes), a la que siguen las fases de programación y de presupuesto (que dan como resultado los programas y los presupuestos) y las fases de control y de evaluación. Últimamente, sin embargo, esta terminología es reemplazada por otra: el proceso de planeación estaría compuesto por las fases de formulación, instrumentación, control y evaluación. Aquí la palabra planeación recobra su sentido genérico.

3. El sistema jurídico de la planeación global: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1), contenía las normas fundamentales que se establecieron en materia de planeación global (y también algunas de planeación sectorial y regional). En esta Ley -que creó la Secretaría de Programación y Presupuesto - se encontraba la norma más importante en materia de planeación; vaciada en su artículo 9o. En su texto original, ese precepto prescribía: "Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes". El precepto contenía las siguientes ideas básicas: (a) existirían planes de gobierno que

(1) Publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976.

fijarían objetivos y metas; (b) el Presidente de la República, establecería políticas, prioridades y restricciones para el logro de tales objetivos y metas; y (c) las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirían sus actividades en forma programada y con base en tales políticas, prioridades y restricciones. De esta manera, quedaba determinado que habría una planeación de carácter federal de la que resultarían planes y programas que regirían las actividades de la Administración Pública Federal.

La iniciativa que en 1982 (1) reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, modificó el texto del artículo 9o., que quedó como sigue: "Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de la planeación nacional, establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes. Para tal efecto, las dependencias elaborarán sus programas considerando, en su caso, las acciones de ámbito sectorial que les correspondan". Hemos subrayado las partes de ese precepto que corresponden a modificaciones de su texto, de las que resulta que: (a) el concepto de planes de gobierno que establecen objetivos y metas a que se refería el artículo 9o., fue reemplazado por el de planeación nacional. Es cierto que los objetivos y metas se establecen en un proceso de planeación, pero también es cierto que ellos se concretan en los planes que son el producto de dicho proceso. Desde este punto de vista, la modificación no fue feliz, porque confundió planeación con plan. Pero, desde otro punto de vista, la modificación hizo más preciso el texto del artículo 9o., al remitir

(1) Publicado en el Diario Oficial del 4 de enero de 1982.

los objetivos y metas al plan nacional (en correspondencia con la modificación que se hizo a la fracción I del artículo 32, que introdujo los conceptos de planeación nacional y de plan nacional), pues en ese plan nacional deberán figurar los objetivos y metas a que se ceñirán los demás productos de la planeación federal; y (b) el nuevo texto también precisó la existencia de una programación sectorial, a cargo de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, programación que comprenderá no sólo las actividades de esas dependencias, sino también, cuando correspondiera, la de las entidades agrupadas en el sector. Este nuevo texto de relaciona con la modificación hecha a la fracción I del artículo 32, que suprimió la planeación sectorial como una responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Es de notar la diferenciación que la reforma hace entre "planes" y "programas", identificando a los segundos como productos de la planeación sectorial (diferenciación que la Ley de Planeación iba a confirmar).

El texto del artículo 9o. de la LOAPF -y del artículo 32 de la misma Ley-, fundamentó básicamente el proceso de planeación puesto en marcha entre 1977 y 1982, del que resultó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y una serie de Planes y Programas sectoriales.

4. La Secretaría de Programación y Presupuesto como estructura administrativa para la planeación global.

Como se sabe, esta Secretaría fue creada en 1976 por disposición contenida en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La competencia de la misma Secretaría fue regulada en el artículo 32 de esa Ley, que le confirió atribuciones de planeación, de programación, de presupuestación, de evaluación y de control, además de otras conexas con estas funciones. El artículo 32 fue modificado en tres ocasiones: en 1978, en 1980 y en 1982. A continuación, se anali

zan las funciones de la Secretaría de Programación en torno al texto hasta hace poco vigente del mencionado artículo 32, fijado por el referido Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1).

a) Planeación. Aunque la expresión planeación pudiera comprender cualquier actividad encaminada a diseñar acciones para alcanzar ciertos objetivos y metas, en esta ocasión la utilizamos en el sentido restringido de "formular planes", como una actitud diversa de la formulación de "programas". En efecto, a partir de la reforma de 1982 fue menester distinguir entre "planes" y "programas", pues la expresión "plan" parece haber quedado reservada a los productos de la planeación nacional de carácter global (lo que como se ha dicho, vino a confirmar después la Ley de Planeación).

Dentro de las atribuciones de planeación así entendidas, a la Secretaría de Programación y Presupuesto le correspondía: (a) "proyectar la planeación nacional de carácter global" (fracción I), lo que literalmente significa elaborar un proyecto de plan nacional de carácter global; y (b) "elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente" (fracción I), lo que implicaba transformar el proyecto de plan nacional en un verdadero plan nacional, pero a través de un proceso en el que participaban los diversos grupos sociales interesados.

Con estas tareas de planeación -referidas ambas al plan nacional-, se conectaban otras: (a) "Coordinar las actividades de planeación del desarrollo integral del país..." (fracción III), lo que implicaba una función de dirección de aquella planeación (en sentido amplio) que no realizara por sí misma la Secretaría de Programación y Presupuesto; (b) "establecer la metodología y los procesos de participación y con

(1) Publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de 1982.

sulta a los sectores social y privado en las actividades de planeación" (fracción IV), lo que significaba una función normativa de todo el proceso de planeación (en sentido amplio), incluida la participación y la consulta popular; y (c) "coordinar y desarrollar los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" (fracción XVII), lo que implicaba una función de coordinación y de normación de uno de los elementos sobre los cuales descansa todo el proceso de planeación (en amplio sentido).

b) Programación. A las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de programas se refería la fracción II del artículo 32, con arreglo al cual correspondía a esa Secretaría "formular... los programas regionales y especiales que le señale el Presidente de la República". Ni esa fracción ni ninguna otra del artículo 32, mencionaban como atribución de la Secretaría participar en la programación de las actividades de otras Secretarías (la fracción I del artículo 32, en el texto vigente hasta esa reforma, mencionaba los planes "sectoriales" dentro de aquéllos que debía elaborar la Secretaría). Es de señalarse, por otra parte que la Ley no definió lo que debía entenderse por programa "regional" o por programa "especial". Habitualmente, por programa "regional" se entiende aquél que está circunscrito a un determinado ámbito territorial, que representa una parte de una nación (muchas veces, a un ámbito territorial que corresponde a una determinada división política y/o administrativa, pero también a una determinada zona geográfica o incluso al ámbito territorial dentro del que tiene lugar en cierto proceso de acumulación). El programa "especial", en cambio, debe definirse en función de su materia, por lo que, dentro del contexto

de la Ley, no podrá ser ni global ni sectorial, entendiéndose por sectorial aquél que se refiere a las materias que por disposición de la misma Ley deben ser "planeadas" por las demás Secretarías.

Pero, aunque la Secretaría no tenía atribuciones para "elaborar" programas sectoriales ("planes sectoriales"), creemos que debía participar en su formulación, pues la fracción III del artículo 32 señalaba como función suya la de "procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos, estrategias, políticas y metas del plan nacional". Esto implica, a nuestro juicio, no sólo velar por que en la realización de estas acciones se observe tal congruencia, sino también y con mayor razón, por que se observe tal congruencia en el diseño de estas acciones, esto es, en el proceso de programación de las mismas acciones.

Las demás funciones de programación de la Secretaría se referían al gasto público federal. En efecto, de acuerdo con la fracción VI del artículo 32, a esa Secretaría le correspondía "formular el programa del gasto Público Federal ... (y presentarlo) a la consideración del Presidente de la República". Además -y ésta es una función que se conectaba con el anterior-, le correspondía "autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" (fracción VII del artículo 32).

c) Presupuestación. A la Secretaría de Programación y Presupuesto le correspondía "formular... el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación... (y presentarlo) a la consideración del Presidente de la República" (fracción VI del artículo 32). En relación con lo anterior, le correspondía también "proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos de la Administración Pública Federal Paraestatal" (fracción V del mismo artículo).

d) Control. Por lo que al control de la planeación se refiere, es menester distinguir dos clases de control: el control del proceso de planeación (incluidas las etapas de control y evaluación) y el control de la ejecución de lo planeado, programado y presupuestado.

Respecto del primero, la ya mencionada fracción XVI del artículo 32 disponía que correspondía a la Secretaría de Programación y Presupuesto "comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación". Se trataba pues de controlar la aplicación de las reglas que regulan el proceso de planeación, incluidas las reglas que regulan el control como fase del mismo proceso ("control del control").

Respecto del segundo, cabe decir que este tipo de control se expresaba en una diversidad de normas, a saber: (1) "llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control, vigilancia y evaluación de ejercicio del gasto público general y de los Presupuestos de Egresos" (fracción VIII del artículo 32), lo que significaría realizar una función de control respecto del ejercicio de dicho gasto y de dichos Presupuestos (la expresión "vigilancia" resulta sobrando en este precepto); (2) "verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipios, Instituciones o particulares" (fracción IX del artículo 32), lo que también es una función de control que se relaciona con la planeación; (3) "consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de la Federación" (fracción XIII del artículo 32), que es una función de control; (4) "dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda

Pública Federal, a las del Departamento del Distrito Federal y al Patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal" (fracción XIV del artículo 32), lo que representa una derivación de la función de control patrimonial que la Secretaría ejerce en el ámbito de la administración pública federal; y (5) "establecer normas para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías especiales que se requieran a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" (fracción XV del artículo 32), lo que también es una función de control.

e) Evaluación. Como se ha dicho, las funciones de evaluación de la planeación (en sentido amplio) de la Secretaría de Programación y Presupuesto se han ido modificando en el curso de estos años. En un principio, a esa Secretaría le correspondía "evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública federal y la de las entidades de la administración paraestatal" (ex-fracción VI del artículo 32). Luego de la reforma de 1982, a la Secretaría no le corresponden funciones propiamente evaluatorias, sino que de instrumentación de la evaluación ("llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera... (la) evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los Presupuestos de Egresos" [fracción VII del artículo 32]) y de control respecto de la aplicación de las disposiciones en materia de evaluación ("comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de ... evaluación" [fracción XVI del artículo 32]). Pero a la Secretaría le corresponde también "fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la Documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación" (fracción XI del artículo 32), lo que entendemos como una función que puede estar relacionada con la evaluación de la planeación, dada las características evaluatorias de los programas gubernamentales que suelen

presentar los Informes Presidenciales. Más aún, a la Secretaría le corresponde "formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal" (fracción XIII del artículo 32), que es un documento que sirve de base a un proceso evaluatorio de los programas gubernamentales que realiza la Cámara de Diputados. En efecto, de acuerdo con la reforma constitucional de 1977, corresponde a la Cámara de Diputados revisar la Cuenta Pública del año anterior, revisión que tiene por objeto "conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas" (párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 constitucional).

5. Las demás estructuras administrativas para la planeación.

Siguiendo la tradición establecida por la anterior legislación orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 26 de la Ley dispuso que "para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias ..." (subrayado propio), esto es, mantuvo la planeación como una de las actividades más destacadas de la Administración Pública Federal, al incluirla junto al estudio y al despacho de los negocios del orden administrativo como fundamento de la organización administrativa de la Federación.

En el desarrollo de la Ley -concretamente en la asignación de competencias a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos-, se regresó en más de una oportunidad a la planeación como actividad de la Administración Pública Federal, al señalársele a determinadas Secretarías la función de planear ciertas actividades.

Aparte del caso obvio de la Secretaría de Programación y Presupuesto -que ha sido tratado separadamente-, pueden seña-

larse como casos de Secretarías que tenían explícitamente asignada la función de planear, las siguientes: (1) la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que tiene asignada la función de planear la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos (artículo 35, fracción I); (2) la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que tiene asignado la función de planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional (artículo 37, fracción II); (3) la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que tiene asignada la función de planear la política de sanamiento ambiental (artículo 39, fracción VI); (4) la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que tiene asignada la función de proyectar planes para impulsar la ocupación en el país (artículo 40, fracción XVII); y (5) la Secretaría de Reforma Agraria, que tiene asignada la función de proyectar los planes generales y concretos de colonización ejidal (artículo 41, fracción XII).

Sin embargo, la verdad es que esta asignación explícita de funciones de planeación no era representativa en todas las funciones de planeación a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. En efecto, diversas disposiciones de la misma Ley le asignaban a las dependencias de la Administración Pública Federal funciones de "programación", que son también funciones de planeación. Pero, más importante aún era el hecho de que la Ley no excluía la posibilidad de que la función de la planeación estuviera presente en la actividad de las Secretarías y Departamentos Administrativos, especialmente de aquéllos que tenían explícitamente a su cargo la formulación de políticas sectoriales. Por el contrario, el contexto de la Ley -especialmente el artículo 90.- indicaba que la actividad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal debía ser "programada". Por cierto, era de lamentar que actividades tan fundamentales como las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -estímulos fiscales,

deuda pública, política monetaria y crediticia, etc.- o de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial -intervención en la producción industrial, etc.- o de la Secretaría de Comercio -formular las políticas generales de comercio externo e interno del país-, no estuvieran ordenadas explícitamente dentro de una programación sectorial; pero, en los hechos, algunas de estas actividades y otras fueron programadas en Planes Sectoriales, especialmente en el caso del desarrollo industrial.

La situación anterior fue superada por la reforma de 1982, que hizo explícitas las funciones de planeación de todas las dependencias de la Administración Pública Federal, no sólo al reiterar en el nuevo texto del artículo 9o. que ellas conducirían sus actividades en forma programada, sino también al establecer que ellas elaborarían "sus" programas, considerando incluso, en su caso, las acciones de ámbito sectorial que les correspondan.

6. La planeación y sectorización de la Administración Pública Federal.

Complementando el sistema de competencias administrativas en materia de planeación (y, más general, de ordenación de la Administración Pública Federal), el artículo 50 de la Ley facultó al Presidente de la República para agrupar a las entidades de la administración pública paraestatal en sectores definidos, encabezados por los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo que fueren designados como coordinadores de cada sector. Y agregó el artículo 51 de la misma Ley: "Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración pública paraestatal que determine el Ejecutivo Federal" (el subrayado es nuestro). De esta manera, quedó asentado que el Presidente de la República po-

dría determinar que la planeación de las actividades de las entidades de la administración pública paraestatal, quedara asignada a los coordinadores de sector.

Estos preceptos quedaron instrumentados con un acuerdo presidencial, en virtud del cual las entidades de dicha Administración fueron agrupadas por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realizaran a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determinó para cada una de ellas. La llamada "sectorización" de la Administración Pública Federal tuvo efectos en el proceso de planeación, pues uno de sus propósitos fundamentales fue encomendar a los coordinadores de los sectores la planeación de las actividades de las entidades agrupadas en el sector respectivo. En efecto, en el artículo 2o. de ese acuerdo se dispuso que correspondería al coordinador de cada sector "planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que este Acuerdo agrupa en el sector correspondiente en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1). A esta función de planeación de las operaciones de las entidades, el mismo artículo 2o. agregó otras funciones más específicas que también inciden en la planeación, como por ejemplo "orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades enlistadas en el sector respectivo" y "presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades del sector correspondiente, que requieran de financiamiento para su realización, en los términos del artículo 2o. de la Ley General de Deuda Pública", esto es, funciones que se relacionan con la planeación del financiamiento de las actividades de las entidades.

Este acuerdo fue modificado posteriormente por otros que agregaron nuevas entidades a los sectores configurados en el artículo 1o. del mismo acuerdo (2); pero luego fue reemplazado

- (1) El acuerdo respectivo fue publicado en el Diario Oficial del 1o. de enero de 1977.
- (2) Publicados en los Diarios Oficiales del 12 de mayo de 1977, 10 de abril de 1978, 27 de febrero de 1979 y 28 de enero de 1980

por un nuevo acuerdo de sectorización (1), que finalmente fue reemplazado por otro acuerdo de sectorización (2). Estos cambios implicaron, entre otras cosas, la supresión de los preceptos que encomendaban a los coordinadores de sector la planeación de las operaciones de las entidades.

7. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal como instrumento para la planeación global.

Junto con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976), fue considerada como uno de los elementos fundamentales de la Reforma Administrativa y, en especial, como una de las bases de la planeación federal.

En esta Ley se diseña con más claridad que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el proceso de planeación federal y la estructura administrativa dentro de la cual se desarrolla ese proceso. En efecto, al regularse el gasto público federal, se establece la idea de que éste debe ser programado, es decir, se introduce la idea de que éste debe ser objeto de un proceso de planeación que conducirá a la elaboración de un programa del gasto público federal, programa que deberá basarse "en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto". Así lo dispone el artículo 4o. de la Ley. En concordancia con este precepto, el artículo 13 de la misma Ley agrega que "el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo

(1) Publicado en el Diario Oficial del 1o. de abril de 1981.

(2) Publicado en el Diario Oficial del 3 de septiembre de 1981.

en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución... ", esto es, define el contenido mínimo de los programas que componen el programa del gasto público federal. Y, más adelante, el artículo 19 prescribe que el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará, entre otros documentos, con los que se refieren a una "descripción clara de los programas que sean base del Proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como de su valuación estimada por programa" y a una "explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales" (fracciones I y II). De esta manera, la Ley consagra el método presupuestal que la Exposición de Motivos de la misma denomina -como suele hacerse-, "presupuesto por programas". El programa del gasto público federal representa entonces un importante ejercicio de planeación, que por su naturaleza comprende prácticamente todas las actividades de la Federación (y no sólo de la Administración Pública Federal). En efecto, aparte de que la Ley regula todo el gasto público federal -abarcando el que realicen los tres Poderes de la Unión-, resulta difícil concebir que alguna actividad de dichos Poderes pueda dejar de irrogar un gasto, por lo que es posible afirmar que la programación del gasto implica la programación de todas las actividades de la Federación.

La etapa de "programación" del gasto público federal está precedida de una etapa de "planeación" del mismo y seguida de otras etapas que se denominan "presupuestación", "control" y "evaluación" del gasto público federal. Así resulta de las normas que regulan, simultáneamente, este proceso y sus actores. Dispone el artículo 5o. de la Ley que "las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones". Pero, agrega el ar-

título 6o. que "las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación", especificando que los anteproyectos de presupuesto que se elaboren en la Administración Pública Federal con base en los programas respectivos, serán presentados a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través y con la conformidad de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos correspondientes cuando proceda. Finalmente, el artículo 7o. dispone que "cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público". Del conjunto de estas normas resulta que el gasto público federal es materia de "planeación", "programación", "presupuestación", "control" y "evaluación", es decir, de un proceso complejo de planeación en el que se distinguen varias fases o etapas, y que en este proceso intervienen diversos actores que participan en cada una de estas fases o etapas. La diferencia que se hace entre "planear" y "programar" el gasto público parece radicar en los criterios de menor o mayor detalle que se utilice en uno y en otro caso.

8. Ley General de Deuda Pública como instrumento de la planeación global.

Esta Ley (1) es frecuentemente invocada como otro de los instrumentos importantes de la Reforma Administrativa y, en materia de planeación, como uno de los fundamentos jurídicos de la misma. Se ha transformado prácticamente en un lugar común señalar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y a la Ley General de Deuda Pública, como las concreciones no sólo iniciales sino también fundamentales de la Reforma Adminis-

(1) Publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976

trativa y, dentro de ella, de la planeación, en que se empeñó el Gobierno Federal a partir de 1976. La verdad es que la importancia que se hizo jugar al financiamiento del desarrollo a través de la deuda pública, podría justificar el relieve que se le da a dicha Ley dentro de los instrumentos jurídicos de la planeación, no obstante que ella se refiere únicamente a un aspecto de una de las variables que juegan en la planeación global del desarrollo.

Un autor destaca la importancia que la Ley tiene dentro de la planeación, apuntando que ella "estableció la obligación para dependencias y entidades de proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se les solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito" (1).

Sin embargo, la incidencia de esta Ley en la planeación federal es bastante más compleja. La Ley desarrolla la idea de que la deuda pública debe ser programada. Para este efecto, dispone que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, "elaborar el programa financiero con base en el cual se manejará la deuda pública incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa" (artículo 4o., fracción II, de la Ley). Este programa financiero debe ser elaborado en los términos del capítulo III de la Ley, capítulo que lleva la denominación "De la programación de la deuda pública" (2). Pues bien, el programa financiero que debe formular la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se vincula con la planeación de las actividades de la Administración Pública Federal, pues debe ba-

(1) Cfr. Alejandro Carrillo, op. cit. supra, p. 508.

(2) La Ley menciona, al lado de este programa financiero, un "programa general de la deuda" (art. 8o.), pero a este programa no vuelve a referirse en ninguna de sus disposiciones, salvo la ocasional mención que hace a un "programa de deuda" (art. 19).

sarse precisamente en ella. Esto se refleja en el artículo 11 de la Ley, que prescribe que, determinada la necesidad de endeudamiento neto, "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá conocer por conducto de las Secretarías o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación del sector que corresponda, los proyectos y programas de actividades aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto que requieran de financiamiento para su realización". Es importante destacar que los montos de endeudamiento neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento de la Administración Pública Federal, debe ser aprobado por el Congreso de la Unión (artículo 90.), para cuyo efecto la Ley dispone que "el Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta" (artículo 10). Ello es aplicable, además, al Departamento del Distrito Federal. La intervención del Congreso de la Unión no se limita sólo a lo anterior prescribe el artículo 90. de la Ley que "el Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos", agregando que, además, "informará trimestralmente de los movimientos de la misma". (1)

9. Un ejercicio de aplicación del sistema jurídico de planeación global: el decreto que aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El decreto presidencial expedido el 15 de abril

- (1) Es de señalarse que el sistema de control previo establecido a través de la autorización del endeudamiento neto por el Congreso de la Unión, fue rápidamente desvirtuado, al incluirse en todas las leyes de Ingreso, desde 1977 y hasta la fecha, la facultad del Ejecutivo Federal para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamientos, cuando a su juicio se presentaran circunstancias extraordinarias que así lo exigieran.

de 1980 (1), por el que se aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, hubo de poner en aplicación las principales disposiciones jurídicas que integran hasta ese momento el sistema de planeación global. Un análisis de ese decreto es importante para ver la forma que, en la práctica, asumió la aplicación de tales disposiciones.

En la fundamentación jurídica del decreto, se invoca la facultad que le confiere al Presidente de la República la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República, precepto que como se recordará señala entre las atribuciones del Presidente de la República la de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". A continuación, se mencionan como fundamentos del mismo decreto los artículos 9o. y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Como también se recordará, el primero de esos preceptos disponía a esa fecha que "las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes", mientras que el segundo de los mismos preceptos detallaba la competencia administrativa de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dentro de la cual figuraba -según el texto vigente en esa época-, la de "elaborar... los planes nacionales... de desarrollo económico y social... (fracción I).

La parte dispositiva del decreto se inicia, como es obvio, con la aprobación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, del que se dice fue "integrado" por la Secretaría

(1) Publicada en el Diario Oficial del 17 de abril de 1980

de Programación y Presupuesto. Este acto de aprobación supone en nuestra opinión la aplicación de varias normas jurídicas: (1) de la fracción I del artículo 89 constitucional, que en consonancia con los artículos 49 y 80 de la Constitución General, confía al Presidente de la República la administración de la Federación, preceptos que deben relacionarse con el conjunto de la legislación que regla la intervención del Estado en la economía y que transforma esa intervención del Estado en la economía (la rectoría estatal de la economía) en un hecho administrativo, al facultar al Presidente de la República para ejercer esa intervención, de donde se deduce que éste se encuentra también facultado para planear su propia acción administrativa; (2) de la misma fracción I del artículo 89 constitucional, que implícitamente le reconoce al Presidente de la República la facultad de dictar decretos y, en general, de realizar los actos que sean necesarios para el desarrollo de sus funciones administrativas; (3) del artículo 90. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que explícitamente reconocía la existencia de "planes de gobierno" que contendrían objetivos y metas y que facultaba también explícitamente al Presidente de la República para establecer políticas, prioridades y restricciones para el logro de tales objetivos y metas; y (4) del artículo 32 de la misma Ley, que atribuía a la Secretaría de Programación y Presupuesto la función de "elaborar" los planes nacionales de desarrollo económico y social. El texto del decreto habla de "integrar" en vez de "elaborar", a nuestro juicio precisando de mejor manera esta función de "elaborar" los planes que le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto. El texto actual de la fracción I del artículo 32 de la Ley expresa en cambio que a esa Secretaría le corresponde "proyectar la planeación nacional de carácter global y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente".

Los artículos 2o. y 9o. del decreto vinculaban el Plan Global de Desarrollo con el sector público federal, haciéndolo de cumplimiento obligatorio. Prescribe el artículo 2o. que "conforme al Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el Gobierno Federal regulará y coordinará sus acciones de desarrollo económico y social...", agregando el artículo 9o. que "las dependencias del Ejecutivo Federal, en el ejercicio de las atribuciones que les confiere la Ley, y con motivo de la ejecución de actos administrativos que incidan en el desarrollo económico y social, deberán atender a las previsiones generales establecidas en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982". Estos preceptos representaban una aplicación del varias veces citado artículo 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que subordinaba la acción de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República.

El mismo artículo 2o. del decreto estableció lo que comúnmente se denomina la "coordinación" de la planeación federal con los Estados, al expresar -a nuestro juicio con mayor precisión- que "conforme el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el Gobierno Federal...convendrá (sus acciones de desarrollo económico y social) con los gobiernos de los Estados...". El precepto representaba una aplicación del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que faculta al Presidente de la República para "convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas". Este precepto legal era la fuente de los llamados

Convenios Unicos de Coordinación (CUC). Se trataba de un procedimiento de concertación y no de coordinación, pues este último supone un ejercicio conjunto de planeación, hipótesis que la Ley no contemplaba.

Finalmente, el varias veces mencionado artículo 2o. del decreto establecía lo que comúnmente se denomina la "concertación e inducción" de la planeación federal con y a los sectores social y privado, al prescribir que "conforme el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el Gobierno Federal..concertará e inducirá (sus acciones de desarrollo económico y social) con los sectores social y privado". La concertación e inducción de acciones con los sectores social y privado, son técnicas de la planeación estatal no prescriptiva para esos sectores, a través de las cuales se pretende que ellos participen en la consecución de los objetivos y metas de los planes, a través de acciones que se conciertan con los mismos sectores o que se les induce a realizar. La concertación de acciones para la planeación con los sectores social y privado no estaba prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni en ningún otro ordenamiento, pero tampoco estaba prohibido (1). Ella se expresó, en la práctica, a través de compromisos políticos, preferentemente en el marco de la Alianza para la Producción. La inducción de acciones para la planeación a los sectores social y privado, tampoco estaba prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero sí lo estaba

- (1) Incluso, las reformas últimas introducidas a esa Ley durante ese sexenio pudieran dar pie para sostener que este tipo de concertación ha sido incorporado: nos referimos al nuevo texto que tuvo la fracción IV del artículo 32 de la Ley, al facultar a la Secretaría de Programación y Presupuesto para "establecer... los procedimientos de participación y consulta a los sectores social y privado en las actividades de planeación..." (en el entendido de que por "actividades" de planeación pudieran comprenderse actividades de concertación).

de manera implícita, en todas las normas jurídicas que establecían sistemas de estímulos federales para esos sectores. El artículo 2o. del decreto que se está analizando tenía entonces su fundamento, en lo que a la inducción se refiere, en esas normas jurídicas.

El decreto que aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 contiene otras disposiciones, que se refieren a la ejecución del mismo Plan y que se relacionan con diversos preceptos legales, especialmente con el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que regula la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En la imposibilidad de referirnos a todas ellas, mencionaremos sólo la contenida en el párrafo segundo del artículo 6o. del decreto, que ordenaba lo siguiente: "La propia Secretaría (de Programación y Presupuesto) llevará a cabo la evaluación periódica de la ejecución del Plan, a efecto de determinar y operar los ajustes y correcciones necesarios, en función de las metas establecidas". Este precepto presentaba una manifestación de las atribuciones de evaluación de la Secretaría, en esa época reguladas en la fracción VI del artículo 32, por lo que dicho precepto sería una aplicación de tal fracción. Pero, es bueno recordar que la mencionada fracción no se refería a la evaluación de los planes, sino de los programas de inversión pública. Es cierto que la evaluación de un plan implica evaluar un programa de inversiones no significa evaluar un plan. Como quiera que sea, esa disposición legal fue modificada en 1982 y no precisamente para salvar esa omisión, sino para profundizarla.

10. Los sistemas jurídicos para la planeación sectorial: La Ley General de Asentamientos Humanos.

En estrecha relación con el sistema jurídico para la planeación global establecido en las leyes que se han analizado más atrás, se fueron desarrollando ciertos sistemas jurídicos

especiales para la planeación sectorial. Ya hemos mencionado que los que se estudiarán aquí son sólo los contenidos en la Ley General de Asentamientos Humanos, en la Ley de Fomento Agropecuario y en la Ley de Obras Públicas, que son sin lugar a dudas los más importantes.

Pues bien, la Ley General de Asentamientos Humanos (1) no corresponde precisamente al modelo de planeación global establecido a fines de 1976, ya que esta Ley fue anterior a la Reforma Administrativa iniciada en esa época, siendo una iniciativa del gobierno que precedió a aquel que impulsó la mencionada Reforma Administrativa. Sin embargo, ella no presenta ninguna contradicción con ese modelo, de manera que puede ser ubicada dentro del mismo.

La Ley General de Asentamientos Humanos es básicamente un cuerpo de normas para la planeación. Establecía el artículo 10. de la misma Ley que sus disposiciones tenían por objeto: "I. Establecer la concurrencia de los Municipios, de las entidades federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; II. Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y III. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios" (subrayado propio). Más adelante, el artículo 40. instituye la existencia de los planes necesarios para ese efecto, disponiendo que "la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de: I. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano; II. Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operarán en el ámbito interno de las entidades federativas y se regularán por las leyes que los corres-

(1) Publicada en el Diario Oficial del 26 de mayo de 1976.

pondientes gobiernos expidan al efecto; III. Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstos en la legislación local de los Estados; y IV. Los Planes de Ordenación de las zonas conurbadas previstos en la fracción V del artículo 115 constitucional".

Es interesante señalar que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano debía tener un contenido que en cierto modo regulaba el proceso de su generación. En efecto, disponía el artículo 10 de la Ley que dicho Plan "deberá basarse entre otras consideraciones, en las siguientes: I. Las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; II. El diagnóstico de la situación del desarrollo urbano en todo el país; III. La problemática de los asentamientos humanos, estableciendo sus causas y consecuencias; IV. Las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos en las áreas urbanas; V. Las metas posibles por alcanzar en cuanto a la calidad de la vida en los asentamientos humanos; y VI. La estrategia general para alcanzar estas metas de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del país y bajo la condición de que tales metas sean compatibles con los recursos y medios disponibles para lograrlas". Más aún, el artículo 11 agregaba que "el Plan Nacional señalará las líneas generales del desarrollo urbano y las diversas opciones para su más oportuna realización...", con lo que introducía la idea de que el Plan debe ser un conjunto de opciones antes que una sola opción de acciones.

También es interesante destacar que la Ley se preocupaba de vincular la planeación del desarrollo urbano con la planeación del desarrollo económico y social. Para ese efecto, el artículo 12 de la Ley establecía que "las dependencias del sector público federal ejercerán sus atribuciones que afecten el desarrollo urbano, de modo congruente con las bases y objetivos nacionales de la planeación económica y social...". También la Ley se preocupaba de asegurar la ejecución de los planes

de desarrollo urbano con normas tales como la prevista en el artículo 15, en virtud del cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debía tomar "las medidas necesarias para que las instituciones de crédito sólo autoricen operaciones acordes con los planes municipales, estatales y nacional...".

11. La Ley de Fomento Agropecuario.

Como lo indica su propia denominación, el objeto de esta Ley (1) es "el fomento de la producción agropecuaria y forestal, para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo" (artículo 1o.). Para la consecución de este propósito, se le asigna especial importancia al proceso de planeación agropecuario y forestal, que es regulado por la misma Ley. Ya en la Exposición de Motivos se declara que "es inaplazable que el Estado y los hombres del campo mexicano cuenten con un instrumento legal que haga posible la planeación precisa e integral de la producción agropecuaria...", señalándose que "el presente proyecto... comprende normas que se refieren a la indispensable planeación de la producción agropecuaria...". De allí que la Ley tenga un Título que es destinado totalmente a la regulación del proceso de planeación agropecuaria y forestal (Título Segundo, "Plan de Desarrollo y Programas", artículos 5o. a 22).

El proceso de planeación aparece en esa Ley integrado por dos fases: planeación y programación. La planeación es una actividad encaminada a generar el llamado Plan Agropecuario y Forestal, que es elaborado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, "con la intervención que le corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto", para ser propuesto "a la aprobación del Ejecutivo Federal"

(1) Publicada en el Diario Oficial del 2 de enero de 1981

(artículo 5o.). El Plan debe contener ciertas indicaciones, entre las que ahora destacamos los objetivos a corto, mediano y largo plazo del sector agropecuario y forestal; las metas específicas de producción que habrán de alcanzarse en el tiempo; el monto de las inversiones públicas que deben realizarse para el logro de los objetivos y metas del plan; y la inversión que corresponda al sector público en diversas materias para propiciar la producción y la productividad (artículo 7o.). La programación es una actividad encaminada a generar los programas normales y especiales que sean necesarios "para el cumplimiento de las metas concretas del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal identificadas en el tiempo y en el espacio", programas que la misma Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos "propondrá al Ejecutivo Federal para su aprobación" (artículo 12).

La Ley se preocupa de señalar que "una vez aprobados por el Presidente de la República, el Plan y sus Programas serán obligatorios para el sector público federal y su ejecución podrá concertarse con los Estados de la Federación a inducirse o convenirse con los sectores social y privado de acuerdo con esta Ley, con las modalidades pertinentes y conforme a la organización de los productores" (artículo 9o.). De esta manera queda prescrita la obligatoriedad del Plan y sus Programas para el sector público federal, así como la posibilidad de la concertación de acciones para alcanzar sus objetivos y metas por quienes no son obligados por el Plan y sus Programas y la posibilidad de, incluso, inducir a los sectores social y privado a la realización de las mismas acciones. Más aún, la Ley establece un mecanismo de cooperación para que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos coadyuve con los Estados en la planificación del desarrollo agropecuario y forestal de cada entidad, dentro de una idea de respeto a la soberanía de dichos Estados (artículo 10).

Finalmente, la Ley prevé la posibilidad de que el Plan (no así los Programas) sea revisado, para cuyo efecto dispone que "el Plan podrá ser modificado en los términos en que así lo sugiera la información subsecuente. Los ajustes, rectificaciones, adiciones o modalidades supervivientes, deberán ser igualmente aprobadas por el propio Ejecutivo" (artículo 11).

12. La Ley de Obras Públicas.

La Ley de Obras Públicas (1) se inscribe en el cuadro de los nuevos instrumentos jurídicos generados en la administración pasada para la planeación sectorial, pero siempre dentro del esquema de planeación global ya establecido por las Leyes que iniciaron la Reforma Administrativa en 1976.

En nuestra opinión, la Ley de Obras Públicas es fundamentalmente un cuerpo de normas que disciplinan un proceso de planeación, como resulta claramente de su texto. En efecto, si se revisan las disposiciones de esa Ley, se constatará rápidamente que la mayor parte de ellas están destinadas a regular el proceso de planeación de la obra pública, de acuerdo con la misma concepción de la planeación que inspira a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Esta orientación de la Ley se hace evidente desde su Exposición de Motivos, en la que se recuerda la estrategia del Ejecutivo Federal en orden a "planear las acciones públicas con arreglo a las prioridades que impone el desarrollo económico y social y a las necesidades cuya satisfacción demanda el país" y, consecuentemente, se propone un nuevo ordenamiento legal que, en palabras de la misma Exposición de Motivos "plantea un esquema normativo que permitirá imprimir uniformidad y congruencia entre las fases

(1) Publicada en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1980

de planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública". Estos propósitos se resumen en el artículo 10. de la Ley, que al ocuparse del objeto de la misma dispone que éste consiste en "regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública...". Por otra parte, es de destacarse que la Ley amplía considerablemente el concepto de obra pública, por lo que, manteniéndose dentro de un campo sectorial, lo hace en términos más amplios que lo que podría entenderse. En efecto, dispone el artículo 2o. de la Ley que para los efectos de la misma "se considera obra pública todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de la Ley". Esta definición, que excede en sus términos a la tradicional definición de obra pública como "la que es de interés general y se destina a uso público; como camino, puerto, faro, etc." (Diccionario de la Real Academia), es ilustrada por la propia Ley, que declara comprendidas dentro de la definición de obra pública, entre otras, a "la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes a que se refiere este artículo, incluidos los que tienden a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del país, así como los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentran en el suelo o en el subsuelo" (artículo 2o., fracción I). A la luz de esta definición, la Ley tiene un carácter más intersectorial que sectorial.

La Ley de Obras Públicas concibe el proceso de planeación de las mismas como un proceso integrado por diversas fases: planeación propiamente tal, programación y presu-

puestación. La planeación aparece regulada en los artículos 12 y 13 de la Ley como una actividad que debe sujetarse a ciertos criterios que se enuncian en tales preceptos, sin que en ningún momento quede en claro que de dicha actividad resultarán algunos documentos que pudieran denominarse planes. La programación, en cambio, es una actividad que desemboca en la elaboración de los llamados "programas de obra pública", y lo mismo cabe decir de la presupuestación, que aparece como una actividad comprendida dentro de la programación. Los programas están regulados en su contenido por el artículo 14 de la Ley y los presupuestos, como parte de los programas por el artículo 17 de la misma. Estos programas deben ser enviados a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que sean integrados a la planeación del desarrollo del país. La ejecución de las obras públicas debe llevarse a cabo dentro de la programación que se haya establecido, para cuyo efecto se establece un sistema de control que aparece detallado en los artículos 59 y siguientes de la Ley.

13. La Ley de Información Estadística y Geográfica.

El análisis de esta Ley (1) debe ser incluido dentro del sistema vigente de la planeación en México, porque ella regula una actividad que está en la base de todo proceso de planeación: la información (aparte de que la misma Ley regula un plan sectorial, que es el Plan Nacional de Desarrollo Estadístico y de Información Geográfica). Como lo expresa su Exposición de Motivos, esta Ley obedece al hecho de que, "al concebir (se) a la Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano de la administración pública federal, facultado para convertirse en la autoridad conductora del proceso global

(1) Publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1980

de planeación, se puso de relieve la necesidad de sumar a las actividades sustantivas de programación, presupuestación y evaluación de las actividades gubernamentales, las de información para apoyar a aquéllos y, como decisión inaplazable, la reestructuración de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica, con la consecuente actualización de la legislación relativa".

Las disposiciones de la Ley "rigen a la estadística general del país y a la información geográfica nacional" (artículo 1o.) y su objeto es "normar el funcionamiento de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica"; "establecer los principios y normas conforme a los cuales las dependencias y entidades de la administración pública federal, deberán ejercer las funciones que les correspondan como partes integrantes de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica"; "fijar las bases para coordinar la participación y colaboración que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y a las autoridades municipales, así como para promover, cuando se requiera, la colaboración con los particulares y de los grupos sociales interesados, a efecto de mejorar el funcionamiento de los servicios mencionados en la fracción anterior"; y "promover la integración y desarrollo de los Sistemas Nacionales Estadísticos y de Información Geográfica para que se suministre a quienes requieran, en los términos de esta Ley, el servicio público de información estadística y geográfica" (artículo 2o.).

Este amplio espectro de las actividades reguladas por la Ley, pone de manifiesto la importancia de la misma dentro de la regulación jurídica del proceso de planeación. En la imposibilidad de realizar un análisis pormenorizado de la Ley, nos limitaremos a decir con un autor que se ha ocupado de esta materia, que "la Ley de Información Estadística y Geográfica ha formalizado las directrices técnicas que tien-

den a resolver, en el campo de la Administración Pública Federal, el problema de la información económica y social" (1).

14. Las iniciativas para la introducción de un capítulo económico en la Constitución Política y la institucionalización de la planeación a nivel constitucional.

No obstante que a mediados de la administración del Presidente López Portillo parecía completamente definida la política legislativa respecto de la planeación global -que se habría agotado con las pautas establecidas por la Reforma Administrativa-, en el seno de una Comisión de Reformas Económicas a la Constitución de la Cámara de Diputados comenzó a gestarse una iniciativa que preveía la introducción de un capítulo económico a la Constitución, que entre otras cosas le daba un rango constitucional a la planeación (a la manera de la propuesta hecha en 1965 por el Partido Popular Socialista).

En definitiva, hubo dos iniciativas al respecto, ambas en 1978. La primera de ellas tuvo como autor al entonces diputado del Partido Revolucionario Institucional, Víctor Manzanilla Schaffer. Dicha iniciativa estuvo encaminada a derogar el artículo 23 constitucional y sustituirlo por otro, en el que se expresaría que "corresponde al Estado la dirección, coordinación, regulación y promoción del desarrollo económico y social del país, a través del Plan Nacional que regule el racional y justo aprovechamiento de los recursos naturales, humanos y financieros, con el objeto de satisfacer las necesidades básicas de la población, redistribuir la riqueza, democratizar los medios de producción y desenvolver las fuerzas productivas de la Nación" (párrafo primero). Agregaba la misma iniciativa que "el Plan Nacional de Desarrollo deberá garantizar el crecimiento persistente y sostenido de la eco-

(1) Crf. Olga Hernández, La Ley de Información Estadística y Geográfica y la planeación, publicado en Aspectos jurídicos de la planeación en México, cit. supra, p. 547.

nomía nacional, estableciendo prioridades y cuantificando las metas nacionales, regionales y sectoriales. Se formulará con sentido democrático, popular, participativo y nacionalista, respondiendo preferentemente a los intereses y necesidades del pueblo y con el fin de corregir las desigualdades económicas, tanto de la sociedad como de las regiones del país" (párrafo segundo). A continuación, se disponía que, "siendo la propiedad una función social, el Estado promoverá, regulará y coordinará la participación de la propiedad privada, de la estatal y de la social en los objetivos del Plan Nacional de desarrollo. El crédito de las instituciones oficiales y privadas se orientará de acuerdo a las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo, otorgando preferencia a las actividades agropecuarias, industriales y productivas" (párrafo tercero). Estas tres primeras disposiciones eran seguidas de otros catorce párrafos relativos a diversas materias económicas. Finalmente, en un último párrafo se establecía: "El Plan Nacional de Desarrollo será presentado a la Cámara de Diputados para su aprobación".

La segunda iniciativa tuvo lugar pocos días después de la anterior, siendo sus autores los miembros de la Comisión de Reformas Económicas a la Constitución de la Cámara de Diputados. La iniciativa consistió en reformas y adiciones a los artículos 3o., 5o., 27, 28, 73, 74, 123 y 131 de la Constitución Política. Entre las múltiples materias de que se ocupaba dicha iniciativa, figuraba la planeación. En la Exposición de Motivos de la misma, se destacó la necesidad de que "el Estado de la economía de mercado con un criterio social que haga compatibles la dinámica de las empresas privadas y públicas, con las necesidades de la población y de la economía nacional", sosteniéndose que "ésto sólo se puede lograr mediante el diseño de programas y planes de desarrollo". De allí se derivó que

era necesario "elevar a rango constitucional la planeación como medio de racionalizar la utilización de nuestros escasos recursos, conforme a nuestras crecientes necesidades". Coherentemente con lo anterior, en el nuevo artículo 28 constitucional propuesto, se introdujeron algunas normas que se referían a la planeación. Ellas pueden ser descritas de la siguiente manera: 1) Determinación de objetivos. En el párrafo primero del nuevo texto propuesto para el artículo 28 constitucional, se estableció el principio de la rectoría estatal de la economía, señalándose los objetivos que la orientarían: crecimiento equilibrado de la producción, fortalecimiento de la economía, estabilidad económica, etc. 2) Establecimiento de la planeación. En el párrafo segundo del mismo texto, se previno que "la consecución de estos objetivos será programada mediante planes económicos..." (con lo que la planeación pasaría a tener un rango constitucional). 3) Contenido de los planes. En el mismo párrafo, se dispuso que los planes establecerían prioridades, cuantificarían las metas nacionales, regionales y sectoriales, y tomarían en cuenta los planes estatales y municipales de las entidades federativas. En el párrafo cuarto del texto a que nos estamos refiriendo, se agregó que los planes de desarrollo económico y social programarían los objetivos que se detallaron en las diez fracciones que integraban el párrafo, objetivos que eran más específicos que los señalados en el párrafo primero. 4) Formulación de los planes. En el párrafo tercero, se dijo que "los planes se formularán con sentido democrático, popular y nacionalista para asegurar el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo y fortalecer la independencia económica y la soberanía de la Nación", añadiéndose en el párrafo quinto que "los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social serán participativos y se presentarán a la Cámara de Diputados para su discusión y debate".

Según nuestras informaciones, ambas iniciativas fueron "congeladas" en la Cámara de Diputados, sin que antes se hubiera dado paso alguno para su tramitación. Sin embargo, nos ha parecido importante dejar consignada la existencia y el contenido de tales iniciativas, pues algunas de las ideas que ellas expresaban fueron considerados por la iniciativa de reformas económicas que en 1983 modificó la Constitución Política, reforma que es analizada en el capítulo siguiente.

15. Las primeras expresiones de la práctica de la planeación en el período 1976-1982.

Desde la misma campaña presidencial, comenzó a diseñarse una estrategia para involucrar en la planeación a los diversos sectores de la población. Así, se generó la idea de la planeación "concertada", que se expresó en la llamada "Alianza Nacional Popular Democrática para la Producción", creada como marco para la inducción y concertación de acciones con los sectores sociales (lo cual se concretó inicialmente con la suscripción de diez convenios con diversas ramas del sector privado). Por otra parte, se desarrolló la idea de planeación "convenida" con los gobiernos de los Estados, lo que dentro del marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se expresó en los llamados "convenios únicos de coordinación", a partir de enero de 1977. Por otra parte, se asentó la idea de la planeación "obligatoria" para el sector público federal, idea que quedó explícitamente consignada en la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Junto con lo anterior, se establecieron en 1977 los mecanismos para la planeación, determinándose que primero serían formulados los proyectos de programas sectoriales sexenales y que, a continuación, la Secretaría de Programación y Presupuesto integraría el proyecto de programa sexenal de gobierno

(la tan criticada "planificación al revés"). La misma Secretaría ofreció una explicación del procedimiento adoptado, diciendo que "debido a las limitaciones en tiempo que impone lograr (la elaboración del programa quinquenal ... es evidente la necesidad de sacrificar rigor en la secuencia lógica que debiera seguir la elaboración de un plan. En consecuencia, simultáneamente a la definición del modelo del país al que aspiramos y de la política macroeconómica, ha sido necesario elaborar planteamientos de política sectorial; en vez del procedimiento que aconsejaría la ortodoxia, de elaborar la política macroeconómica después de definir el modelo de país y las políticas sectoriales después de la macroeconomía" (1). Ya hemos expuesto más atrás nuestra opinión al respecto, recordando que la planeación es un proceso en el que se llegan a definir planes globales y sectoriales a través de un método de aproximaciones sucesivas entre unos y otros, a lo que ahora agregamos que es menester reconocer que en este proceso es aconsejable, inicialmente, realizar proyecciones globales para luego pasar a las proyecciones sectoriales (pero, para regresar a continuación a revisar las de carácter global y así sucesivamente).

Como quiera que sea, el hecho es que se inició, con base en las instrucciones impartidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, un proceso de planeación sectorial a mediano plazo en cada uno de los sectores establecidos para ese efecto. Ello permitió, a principios de 1978, la integración de un Programa de Acción del Sector Público 1978-1982. El Plan Global de Desarrollo, sin embargo, no sería formulado hasta 1980. Entre tanto, comenzaron a ser puestos en vigor ciertos planes sectoriales, a los que nos referimos en el párrafo que sigue.

(1) La cita del documento de la Secretaría de Programación y Presupuesto la hemos extraído de José Luis Ceceña Cervantes, en su op. cit. supra, pp. 210 y 211.

16. La planeación sectorial que precedió al Plan Global de Desarrollo.

Por su importancia, se destaca en esa planeación sectorial el hecho de la elaboración y puesta en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982 (1), a cargo de la entonces Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. En dicho Plan, se hace una descripción inicial del proceso de industrialización en México y se formula una estrategia, que se fundamenta en los excedentes derivados de la exportación de hidrocarburos, los que permitirían superar las restricciones financieras existentes y, en general, reorientar la economía hacia la solución del desempleo y hacia el otorgamiento de un mínimo de bienestar a la población.

De no menor importancia son otros planes sectoriales, como el Programa Agropecuario y Forestal 1979 y 1980, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero 1977-1982, el Plan Nacional de Turismo (primera etapa), el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Educación y el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, todos ellos anteriores al Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Una mención especial debe hacerse respecto del programa intersectorial denominado Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que a partir de 1980 ocupó un lugar de mucha importancia en la planeación nacional.

Era evidente que todos esos planes y programas no podían menos que presentar algunas contradicciones entre sí y con el que sería el Plan Global de Desarrollo, por lo que a partir de la vigencia de este último hubieron de ser revisados. Así lo ordenó, por lo demás, el decreto que aprobó el Plan Global de

(1) Una versión abreviada del mismo se encuentra publicada en el Diario Oficial del 17 de mayo de 1977

Desarrollo, en cuyo artículo 7o. quedó establecido lo siguiente: "Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, al elaborar o actualizar sus planes y programas, incluyendo los programas y presupuestos anuales, tomarán en cuenta los objetivos, políticas, prioridades, recursos y jerarquización de acciones previstos en el Plan Global de Desarrollo y observarán las normas y lineamientos que del Plan derive la Secretaría de Programación y Presupuesto". Sin embargo, las previsiones de los planes y programas sectoriales -así como del mismo Plan Global-, habrían de contrastar con la crisis económica que se hizo evidente a partir de 1981, lo que condenó a la obsolescencia todo lo planeado e hizo innecesaria una revisión de los planes.

17. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Las actividades de planeación de la administración del Presidente López Portillo, culminaron con la elaboración y aprobación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (1), del que deberemos recordar algunos de sus contenidos, especialmente por la relación que tienen con el modelo jurídico vigente de planeación que se examina en el capítulo siguiente.

El Plan Global comienza por situar la planeación como un instrumento al servicio de un proceso de reformas, que presenta tres vertientes: la reforma política, la reforma administrativa y la reforma económica. Estas reformas -dice el plan- implicarían un profundo cambio social, que actualizaría y proyectaría los ideales básicos de la Revolución Mexicana. El documento se compone de tres partes: una política, una económica y una social. En la parte política, el Plan declara

(1) Una versión abreviada del Plan fue publicada en el Diario Oficial del 17 de abril de 1980.

que la filosofía en que se inspira deriva del proyecto nacional, surgido de la Revolución Mexicana y plasmado en la Constitución Política de 1917, proyecto nacional que expresa el modelo de país a que se aspira. En la parte económica, se propone una estrategia de desarrollo para el cambio estructural y para la modernización del país, estrategia que se orienta fundamentalmente hacia la creación de empleos. En la parte social, se proclama la necesidad de transformar el crecimiento económico en desarrollo social.

Es importante destacar que el Plan dice ser "un reflejo del grado actual de los avances de un Sistema Nacional de Planeación", que es una idea que se estaba manejando desde hacía algún tiempo dentro de la administración del Presidente López Portillo, aunque ella no se encontraba formalmente establecida en el sistema jurídico vigente en esa época (lo que en cambio ocurre ahora, a partir de la Ley de Planeación). Como se expresa en el capítulo siguiente, sólo en 1981 la Secretaría de Programación y Presupuesto hizo una conceptualización formal del Sistema Nacional de Planeación y señaló los avances que se habían hecho en tal sentido (1), precisando el respectivo documento que "el marco conceptual del SNP... (había sido) definido desde el inicio de la presente administración". No deja de ser interesante el señalamiento que hizo tal documento en el sentido de que los elementos que componían el SNP "definen un Sistema Nacional de Planeación integral, participativo y democrático", dada la relación que esta definición presenta con lo que posteriormente establecerá al respecto la Ley de Planeación.

En ese contexto, el Plan Global de Desarrollo decla

(1) Cfr. el documento de esa Secretaría denominado El Sistema Nacional de Planeación y la instrumentación del Plan Global de Desarrollo, México, 2a. ed., mayo de 1981

ró que sus cuatro grandes objetivos serían los siguientes: (1) Reafirmar y fortalecer la independencia de México como Nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural; (2) proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda; (3) promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; y (4) mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

La estrategia del Plan fue definida como el conjunto de acciones articuladas que se requieren para alcanzar los cuatro objetivos globales, señalándose que ello partía de la filosofía política y de las condiciones específicas que determinaban la historia, geografía y sistema político mexicano, a saber: economía mixta de mercado, sistemas de derechos individuales y sociales, pluralismo político, tradición institucional y un sistema político con vocación nacionalista y de participación popular, y libertad cambiaria. Se aclaró que la estrategia se orientaba fundamentalmente hacia el empleo, pero sobre la base de un crecimiento que no pusiera en peligro su permanencia, reconociéndose la incertidumbre que crea la situación internacional. También se dejó asentado el hecho de que el petróleo estaba íntimamente ligado a la viabilidad de la estrategia, pero se dijo que se estaba instrumentando una política de desarrollo que se servía del petróleo y no una política petrolera de desarrollo.

Dentro del llamado marco macroeconómico del Plan se previó una tasa de crecimiento del producto interno bruto de por lo menos 8% anual en promedio, un ritmo elevado de las importaciones de un promedio de 20.8% (pero, con tendencia decreciente) y un ritmo de las exportaciones del 14.4% anual en promedio. Por otro lado, se estimó que la evolución de los ingresos y egresos en cuenta corriente arrojaría un saldo de-

ficitario de magnitud inferior al 1% y 1.5% del producto interno bruto. La meta de crecimiento real establecida para la inversión pública, fue de 14% anual en promedio (y la privada de un 13%). En síntesis, se previó que el logro de las metas previstas para el trienio, arrojaría como resultado que la producción interna se mantuviera en tasas superiores al 7% real por cinco años consecutivos (1978-1982), dando lugar a un crecimiento alto, cuya permanencia nunca antes se había observado.

En materia de perspectivas, el Plan Global de Desarrollo, planteó que, si la comunidad era capaz de involucrarse en un riguroso ejercicio de trabajo y productividad, se esperarían tasas de crecimiento del producto del orden del 8% real en los próximos veinte años, lo que implicaría alcanzar en el año 2000 un producto interno bruto real cinco veces superior al actual y triplicar el producto per cápita en dicho lapso.

18. El primer informe de avance de la ejecución del Plan Global de Desarrollo.

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 60. del decreto que aprobó el Plan, en 1981 la Secretaría de Programación y Presupuesto (Subsecretaría de Evaluación), presentó el primer informe de avance de la ejecución del Plan Global de Desarrollo (1).

En ese informe se destacan los avances realizados en materia de empleo y mínimos de bienestar, señalándose que el incremento del empleo fue de alrededor de 5%, equivalente a más de 800 mil nuevos puestos de trabajo (lo que rebasaría la meta del Plan, que prevía un incremento anual de 4.2% al respecto), así como los logros obtenidos en materia de ali-

(1) Cfr. el documento de esa denominación, editado por la misma Secretaría en mayo de 1981

mentación, educación, salud y vivienda. También se puntualiza que la cifra preliminar del crecimiento de la economía es alrededor de un 8% y la del producto per cápita de cerca del 5%. En relación con lo anterior, se ponen de relieve los avances del proceso de formación de capital, señalándose que con el incremento de 1980, la proporción del producto que se destina a ampliar el acervo de capital alcanza ya el 26.5%. Sin embargo, se reconocen también los desequilibrios externos que se han ido creando. Por otra parte, se detallan los progresos que se han hecho en materia de distribución del ingreso, con base en una serie de hechos que indicarían la existencia de tales progresos. Finalmente, se confirman muchas de las metas previstas en el Plan, pero también se reconoce la necesidad de revisar otras.. En este último sentido, se señala que las previsiones hechas en el Plan sobre el escenario internacional, no se han verificado (en tanto la inflación y la recesión mundiales fueron más agudas de lo previsto), por lo que cabe presumir que la recuperación de la economía mundial durante 1981 y 1982 será más lenta de lo supuesto inicialmente por el Plan. Ello influirá en la consecución de las metas del Plan, aunque se dice que tal influencia no tendrá un carácter fundamental. Las metas a revisarse dicen relación, principalmente, con los déficit previstos en la cuenta corriente de la balanza de pagos y con el abatimiento del proceso inflacionario. En definitiva, se expresa que "la evaluación realizada muestra avances e insuficiencias. El saldo es positivo. Los resultados señalan que se cuenta con una estrategia viable que está permitiendo la consecución de los objetivos globales de desarrollo. Se reconocen los problemas surgidos, que llevan a revisar algunas metas. No obstante, en lo esencial, el análisis permite mantener como viables y factibles de alcanzar los objetivos y las metas sustantivas del Plan " (1).

(1) Ibidem, p. 25.

Hasta aquí el primer informe de avance de la ejecución del Plan Global de Desarrollo, cuyas consideraciones sobre los detalles del caso -que se extienden a lo largo de 90 páginas-, omitiremos. Nos ha parecido importante incluir en esta obra la síntesis que se acaba de hacer del mismo, recordar como se mantuvo, hasta esa época, la tensión estatal hacia la planeación. En el año siguiente, ya no habría un informe de avance del Plan Global de Desarrollo, pues el mismo Plan se derrumbaría en el marco de la crisis económica nacional, cuyo inicio puede ubicarse simbólicamente con la caída de los precios internacionales del petróleo en julio de 1981, pero que en verdad era una crisis estructural de antigua data, cuyo desencadenamiento había logrado ser postergada hasta ese momento.

19. Una evaluación de la planeación en el sexenio 1976-1982.

Es indudable que la planeación alcanzó durante la administración del Presidente López Portillo, un lugar que nunca había tenido en la historia de México.

Son de suyo interesantes las características que asumieron los esfuerzos que se hicieron en materia de planeación. Entre esas características, debe destacarse, en primer término, la creación de un marco jurídico ad hoc para la planeación, dirigido fundamentalmente a la creación de las estructuras administrativas en las que se sustentaría el respectivo proceso. Sin embargo, ese marco jurídico evitaba con todo cuidado regular dicho proceso, a la manera de una actividad estatal que debía llevarse a cabo de modo permanente y formal (sin perjuicio, de que el mismo sistema jurídico razonaba siempre con base en la existencia de planes, programas, presupuestos, etc., que se estaban elaborando y se estaban ejecutando).

Ello indicaba la existencia de un criterio pragmático en materia de planeación, conforme al cual el proceso de planeación -especialmente, el de planeación global-, no podría desembocar en el compromiso del gobierno con un determinado Plan, sino una vez que se tuviera la certeza de que existían ciertas condiciones mínimas para planear. De allí que, desde un principio, se insistiera sólo en la definición de políticas sectoriales, que más tarde podrían permitir un avance de la planeación global -concentrado en el Programa de Acción del Sector Público-, todo ello mientras maduraban las condiciones que permitirían una planeación más acabada. Tales condiciones consistían en el logro de ciertas metas en materia de producción y de exportación del petróleo en la primera mitad del sexenio, metas que unidas a un previsible incremento de sus precios internacionales, permitirían una planeación efectiva del desarrollo que se basaría en la existencia real de un considerable excedente a manejarse por el propio gobierno. En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial señaló las pautas principales de la política económica que ya se estaba llevando a cabo y el Plan Global de Desarrollo, desde una perspectiva necesariamente más amplia, no hizo sino confirmarlas. En consecuencia, la verdad es que desde un principio hubo un desarrollo planeado de la economía, que no se expresó de una manera formal (a través de planes) sino hasta el momento en que se consideró realizado aquel proyecto "estratégico" -el proyecto petrolero-, que le podría dar viabilidad a un Plan Global de Desarrollo. De todo lo anterior resultaba una segunda característica que debe ponerse de relieve, que podríamos denominar "la planeación sin planes" situación que tuvo claramente lugar durante los dos primeros años del sexenio. En otras palabras, durante esa etapa inicial hubo una intensa práctica de la planeación, en torno a la definición e instrumentación de políticas, que se fueron desarro-

llando a través de la acción de la propia administración del Presidente López Portillo. Hay que decir que nos parece claro que detrás de esta definición e instrumentación de políticas, había una concepción global del desarrollo que le daba unidad a la acción del gobierno, aunque dicha concepción no hubiere sido formalmente explicitada a través de un Plan Nacional.

Una tercera característica que debe destacarse en la planeación realizada durante el período 1976-1982, es el alto grado de tecnificación a que llegó la misma, de lo cual es una buena expresión el modelo econométrico "PROGRAMA" que se utilizó para la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Hasta dónde sabemos, nunca se había alcanzado en México a ese nivel de sofisticación en materia de modelística, ni siquiera en el período de la programación de las in versiones públicas calificado como exitoso por los historiadores de la planeación (1954-1958). Pero, junto con lo anterior, también deben mencionarse las insuficiencias de las previsiones del Plan Global de Desarrollo -y del conjunto de la planeación realizada en el período 1976-1982-, frente a la crisis que finalmente se desencadenó en 1981. Estas insuficiencias tuvieron que ver con una errónea visión del subdesarrollo mexicano y de su escenario internacional.

En síntesis, la planeación realizada durante la ad ministración del Presidente López Portillo, estuvo marcada por el signo de la crisis, incluso desde antes de su inicio. La crisis estatal desatada hacia fines de la administración del Presidente Echeverría -en el marco de una crisis económica, que era el reflejo de la crisis económica mundial-, predeterminó que en la misma campaña presidencial se pusiera un énfasis especial sobre la planeación (en torno, como se ha visto, al llamado Plan Básico de Gobierno). Sin embargo, la planeación no iba a ser sólo un lema de campaña, sino un instrumento que se utilizaría por la nueva administración a lo

largo de casi todo el sexenio, para combatir la crisis económica y recuperar los niveles de crecimiento, independientemente del escenario internacional de recesión e inflación. En ese sentido, la planeación llevada a cabo en ese sexenio no fue sólo un mecanismo para legitimar las políticas de austeridad impuestas en un principio y, posteriormente, para racionalizar el uso del excedente petrolero que se había ido creando, sino como lo mostró claramente la formalización de los ejercicios de planeación que se estaban realizando -especialmente, la expedición del Plan Global de Desarrollo-, un mecanismo para evitar el desencadenamiento de una crisis que necesariamente habría de ser más grave que la de mediados de los setentas. Pero en definitiva, lo único que se pudo hacer fue postergarla durante unos años. La "petrolización de la economía" y la "trampa del financiamiento", se impusieron contra todas las previsiones del gobierno (mas nó, de las de sus críticos).

En esa perspectiva, el Plan Global de Desarrollo fue la expresión de una coyuntura muy especial, en la que la planeación debió cumplir económicamente con una doble misión: por una parte, planear el uso social de un excedente para el desarrollo de la economía nacional y, por otra, planear ese desarrollo de manera tal que México pudiera sortear la crisis, en aquel contexto mundial de recesión e inflación que amenazaba a las economías subdesarrolladas y dependientes con una crisis como la de 1929. En esa época, se pensó que los llamados países "petroleros" eran los únicos que podrían sortear la crisis. Es sabido que ello no ocurrió así, en ninguno de esos países. Los desequilibrios externos -que son la manifestación de causas estructurales profundas-, no podían corregirse sino atacando esas causas. En ese sentido, la planeación del sector externo de la economía, parecía un requisito sine qua non para darle eficacia a los esfuerzos internos que se estaban haciendo para sortear la crisis y darle el uso más apropiado al excedente. Quizás, la falta de una planeación rigurosa en ese sentido o, visto de

otra manera, la excesiva confianza en que el libre uso de las divisas que estaba creando el petróleo se encaminarían a actividades económicas que terminarían consolidando un tipo de desarrollo sostenido, fue el factor determinante para que los desequilibrios externos se profundizaran, hasta los límites que ahora conocemos. Los esfuerzos que se hicieron para incrementar la planta productiva y el empleo, no tuvieron la significación esperada, cuando el contexto de la economía mundial siguió manteniendo su situación de recesión y de inflación, mientras paralelamente seguía imponiendo su plan de abrir los canales de financiamiento, con altas tasas de intereses, tendiendo así el lazo financiero que más tarde habría de cerrar. Entre este sistema internacional y el "peonaje por deudas" de las relaciones agrarias mexicanas del pasado, no hay en verdad muchas diferencias.

20. La evaluación del marco jurídico para la planeación creada en el periodo 1976-1982.

La descripción que se hace en este capítulo de dicho marco jurídico, muestra la configuración de un detallado modelo básicamente orientado hacia lo "orgánico-administrativo" en materia de planeación, (pero, con importantes avances en materia de instrumentación), modelo en el que se sustentó la planeación llevada a cabo en el período que se está analizando y en el que se sigue parcialmente sustentando (con algunas modificaciones) la planeación que se está realizando en la actualidad.

Este modelo, sin embargo, presentaba una serie de carencias, en nuestra opinión no involuntarias. En efecto, al igual de lo que podía observarse en otros países de América Latina, la idea que prevaleció en México durante la administra-

ción del Presidente López Portillo fue, como se ha dicho más atrás, la de fortalecer las estructuras administrativas para la planeación, pero sin transformar a ésta -desde el punto de vista jurídico-, en un método necesario de gobierno. En consecuencia, las carencias a que nos estamos refiriendo, fueron semejantes a las que, para el conjunto de la región, se enunciaron en la parte final del capítulo V de esta obra. Con todo, no debe dejar de reconocerse que, desde una perspectiva regional, el sistema jurídico para la planeación creado en México durante el período 1976-1982 era bastante más completo que el de muchos países de América Latina.

Con el propósito de precisar aquello de que el sistema jurídico creado en el período 1976-1982 no introdujo formalmente la planeación como método de gobierno, digamos que de haberlo hecho, ello habría implicado transformarla en una función regular del Estado, a través de la cual éste debería orientar integralmente el desarrollo económico y social del país, generando una serie de documentos que señalarían objetivos y metas y describirían las acciones necesarias para alcanzarlos, así como el financiamiento requerido para la realización de esas acciones. Cualquiera balance que se haga ese sistema muestra que se estuvo lejos de ello, no obstante que es un hecho que en el mismo período hubo un avance significativo en el campo de la práctica de la planeación. Tal circunstancia es indicativa de que el establecimiento de la planeación como método de gobierno, no pasa necesariamente por el camino de las instituciones.

Una somera revisión del sistema jurídico de la planeación creado en México durante el período 1976-1982, permite detectar vacíos como los siguientes: la misma función de planear no estaba establecida como función propia del Estado en general ni de ninguno de sus órganos en particular; el proceso de planeación carecía de una regulación que, en primer término, im-

pusiera el deber de planear (de hecho, la planeación era una función de ejercicio voluntario) y que, en segundo término, subordinara dicho proceso a una determinada orientación no sólo técnica sino también política; la coordinación, concertación e inducción no tenían una fundamentación suficiente, especialmente la segunda (lo que dentro de una economía mixta o de concertación, no deja de ser una paradoja jurídica); los sistemas de control y de evaluación de la planeación eran notoriamente imprecisos y, en todo caso, insuficientes; no existía una clara vinculación entre la planeación y su financiamiento, que en definitiva conducía a que se programaran los presupuestos y no al revés, etc. En relación con esta última carencia, cabe añadir que, en la práctica, el sistema de presupuestación -aunque fue adicionado de "programas"-, no estuvo subordinado directamente a planes de desarrollo económico y social, de modo que los presupuestos se siguieron generando con independencia de los planes. En otras palabras, se siguió presupuestando con los criterios del gasto "irreductible" y, por consiguiente, con los criterios de asignar sólo los remanentes (de modo que en el mejor de los casos, se programaron sólo tales remanentes). Así, la planeación quedó condicionada por el financiamiento y no el financiamiento por la planeación (esto es, con base en criterios de prioridades generados en el proceso de planeación).

Muchos de los vacíos legales anteriormente señalados, han sido llenados por la reforma constitucional y la Ley de Planeación promulgadas, que han cumplido con la función de darle al país un modelo legislativo completo para la planeación. Este modelo será analizado en el Capítulo siguiente. Entre ese modelo y el que dejó como saldo el período 1976-1982, hay una necesaria continuidad, pues incluso los responsables de su elaboración son prácticamente las mismas perso-

nas que tuvieron a su cargo la planeación en el último sexenio. En consecuencia, la concepción teórica que se encuentra detrás de tal modelo, no es diversa de la que presidió el sistema vigente en el período 1976-1982.

CAPITULO X. EL MODELO JURIDICO VIGENTE PARA LA PLANEACION EN MEXICO.

Sumario. 1. La integración del marco jurídico para la planeación en México. 2. Las bases constitucionales del modelo jurídico vigente. 3. La rectoría estatal de la economía. 4. El sistema de planeación. 5. El proceso de planeación. 6. Las atribuciones del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación del desarrollo económico y social. 7. La Ley de Planeación. 8. Las disposiciones generales de la Ley de Planeación y la definición de la planeación nacional del desarrollo. 9. Los objetivos de la planeación. 10. La conducción de la planeación y la participación del Congreso de la Unión. 11. La subordinación de la actividad administrativa a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo. 12. La interpretación administrativa de la Ley de Planeación. 13. El Sistema Nacional de Planeación Democrática. 14. El concepto de Sistema Nacional de Planeación Democrática. 15. La significación del establecimiento de un sistema nacional de planeación. 16. Los elementos que estructuran el Sistema Nacional de Planeación Democrática. 17. Las atribuciones de los órganos públicos del Sistema Nacional de Planeación Democrática. 18. El Plan y los programas. 19. El contenido del Plan y los programas. 20. La elaboración, aprobación, publicación y revisión del Plan y de los programas. 21. La obligatoriedad del Plan y de los programas. 22. La integración del Plan y los programas en el orden jurídico. 23. La coordinación. 24. La concertación y la inducción. 25. Las responsabilidades.

1. La integración del marco jurídico para la planeación en México.

En el capítulo anterior se describió el marco jurídico elaborado para la planeación que se llevó a cabo en México dentro del sexenio 1976 - 1982. En este capítulo se hace una presentación de cómo ese marco se fue integrando no hace mucho con una serie de normas que han llenado muchas de las lagunas que presentaba el sistema vigente hasta 1982, configurándose el modelo jurídico ahora vigente en el país. En efecto, la nueva administración que inició sus funciones el 10 de diciembre de ese año, envió al Congreso de la Unión, en el mismo mes de diciembre de 1982, diversas iniciativas que se referían a la planeación, a saber, una iniciativa de

reformas y adiciones a la Constitución Política que introdujeran en ese texto las bases de la planeación, una iniciativa de Ley de Planeación que regularía dicho proceso, y una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que también preveía cambios en materia de la estructura administrativa para la planeación. Todas estas iniciativas fueron aprobadas y hoy se encuentran en vigor. De esta manera se integró el marco jurídico para la planeación en México, que se venía diseñando desde 1976.

Resulta difícil hablar de un "nuevo marco jurídico para la planeación", pues en lo sustantivo hay una continuidad entre el modelo del sexenio 1976 - 1982 y el modelo que resulta de las recientes iniciativas del Ejecutivo Federal, lo que permite incluso que muchas de las normas anteriores a estas iniciativas continúen en vigencia; pero, la verdad es que la importancia de tales iniciativas hacen que el centro del modelo quede ahora ubicado en la Constitución Política y en la Ley de Planeación (y no como antaño en las estructuras administrativas para la planeación), por lo que parece lícito hablar de un "nuevo" marco jurídico de la planeación en México que configura un verdadero modelo al respecto.

Este modelo se basa, como se ha dicho, en la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial del 5 de enero de 1983 y en las reformas y adiciones introducidas posteriormente a la Constitución Política (D.O. 3 de febrero de 1983) y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29 de diciembre de 1982). Lo anterior no implica la derogación inmediata de todas las normas jurídicas vigentes sobre la materia. En efecto, por lo que hace al proceso de planeación, la nueva Ley de Planeación dispone que, "en tanto se expiden las disposiciones reglamentarias de esta Ley, continuarán aplicándose las que sobre la materia se hubieran expedido con anterioridad, en todo lo que no se oponga a este Ordenamiento" (artículo cuarto transitorio). Y agrega que, "una vez publicada la presente Ley, el Ejecutivo Fe-

deral deberá proceder a efectuar una revisión de las disposiciones legales que se encuentran vigentes en materia de planeación del desarrollo, a efecto de formular, de ser procedente, las iniciativas de reforma que resulten necesarias" (artículo quinto transitorio).

A continuación, se examina el nuevo marco jurídico de la planeación en México, a partir de sus bases constitucionales.

2. Las bases constitucionales del modelo jurídico vigente.

Entre las recientes reformas y adiciones a la Constitución Política, figura un decreto que, entre otras materias, reforma los artículos 25 y 26 constitucionales e introduce algunas adiciones al artículo 73 constitucional, todas ellas concernientes a la planeación (D.O. 3 de febrero de 1983).

El texto del nuevo artículo 25 constitucional establece el principio comúnmente denominado "de la rectoría estatal de la economía" y, con este motivo, introduce la idea de que el Estado planeará la actividad económica nacional. Por su parte, el nuevo artículo 26 constitucional establece que habrá un sistema de planeación democrática y prevé ciertas reglas mínimas para el proceso de planeación. Finalmente, las adiciones introducidas al artículo 73 constitucional facultan al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como para expedir leyes sobre otras materias.

A continuación, se desarrolla el contenido de estas nuevas reformas y adiciones a la Constitución Política relativas a la planeación, en el mismo orden en que se han presentado, esto es, el principio de la rectoría estatal de la economía, el proceso de planeación propiamente tal, y las atribuciones del Congreso de la Unión para dictar leyes al respecto.

3. La rectoría estatal de la economía.

"Rectoría" significa "gobierno", pues tiene su origen en la palabra "rector", que "es el que rige o gobierna". Pues bien, de la rectoría de la economía deriva la atribución del Estado para planear la misma. El principio de la rectoría estatal de la economía estaba implícito en la Constitución Política de 1917 y sus numerosas reformas y adiciones, de modo que la reciente reforma del artículo 25 constitucional no hizo, en este sentido, sino hacer explícito lo que resultaba de un conjunto de disposiciones constitucionales que le otorgaban al Estado una serie de atribuciones en materia económica. En efecto, antes de la reforma constitucional que se está analizando, ya nos parecía claro que bastaba una somera lectura de la Constitución Política para concluir que ella establecía una forma de Estado intervencionista en consonancia con un modelo de economía mixta. En efecto, para referirnos a los aspectos más elementales de ese modelo, es suficiente recordar que las relaciones sociales de producción ya estaban fuertemente mediadas por el Estado, como lo explicitaban los artículos 27 y 123 constitucionales, que regulan la propiedad y el trabajo, respectivamente. Esta mediación del Estado en la economía y en la sociedad en su conjunto, ya era desarrollada por la Constitución en muchos otros preceptos, entre los que debe destacarse el artículo 23 constitucional, que con motivo de la regulación de los monopolios reafirmaba la rectoría estatal de la economía, y el artículo 131 constitucional, que con motivo de la regulación del sector externo reafirmaba las facultades de los Poderes de la Unión respecto de dicho sector. La verdad es que una demostración más acabada de la naturaleza intervencionista del Estado mexicano en la Constitución vigente antes de sus últimos cambios, -ahora más claramente aún asentado por la reforma constitucional-, parece innecesaria, pues lo cierto es que no sólo existía consenso sobre el particular, sino que además la práctica po-

lítica -expresada en una nutrida legislación de carácter económico- y la práctica jurisdiccional -manifestada en una jurisprudencia que parecía inamovible-, habían consagrado suficiente mente la interpretación jurídica de la naturaleza intervencionista del Estado mexicano.

Así parece entenderlo también la correspondiente iniciativa, que en su Exposición de Motivos puntualizó que "con la iniciativa de reformas al artículo 25 se establecen en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado...", agregando que "para llevar a cabo estos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica..."

Como quiera que sea, el hecho es que el párrafo primero del mencionado artículo 25 dispone ahora, en su parte inicial, que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional...", señalando a continuación que tal rectoría tiene por objeto garantizar que el desarrollo nacional: (a) "sea integral"; (b) "fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático"; y (c) "permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución" (ello, "mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza").

Como corolario de lo anterior, el nuevo párrafo segundo del mismo artículo 25 prescribe que "el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución". De esta manera se introdujo la idea de la planeación como actividad estatal, en estrecha conexión con el principio de la rectoría estatal de la economía.

Es de advertirse que la planeación estatal aparece referida al conjunto de "la actividad económica nacional", esto es,

no limitada exclusivamente a la "actividad económica estatal". Pero, como es obvio, ello no implica la prescriptividad de dicha planeación para todos los agentes de la economía, pues la planeación no puede representar una limitación de las libertades establecidas por la misma Constitución. Aunque ésta última regla queda en claro únicamente respecto de la regulación y fomento por el Estado de las actividades que demande el interés general (pues allí y sólo allí se inserta la regla de que tal regulación y fomento deberá hacerse "en el marco de libertades que otorga esta Constitución"), la verdad es que tal reserva debe entenderse aplicable a todos los casos, por razones de contexto. Esta consagración de la planeación como actividad del Estado, representa también una explicitación de una potestad que el Estado poseía antes de la reforma constitucional, como derivación de la rectoría estatal de la economía implícita de la Constitución Política.

En efecto, antes de la reforma constitucional, sosteníamos que en la Constitución Política, sea que se la conciba como un cuerpo de normas que establece límites para las funciones públicas o como un cuerpo de normas que establece una autorización para las mismas funciones, se encontraba implícita la respuesta a la pregunta sobre si el Estado puede planear el desarrollo económico y social. Nuestro razonamiento se basaba en una consideración fundamental sobre la naturaleza de la planeación como función estatal: la planeación es una función instrumental, es decir, es una función que está colocada al servicio de otra función, que se resume en la intervención del Estado para procurar el desarrollo económico y social. En otras palabras, la planeación es un ejercicio que tiene sentido en la medida en que está dirigida a orientar o determinar -según el carácter prescriptivo o indicativo que ella tenga- la acción que realiza el Estado en el plano del desarrollo económico y social.

De allí que en nuestra opinión, el problema de la planeación como función del Estado mexicano debía resolverse a través de una "lectura" de la Constitución Política encaminada a determinar si ésta tenía un carácter liberal o un carácter intervencionista, o más exactamente si el Estado mexicano era configurado como un Estado liberal o intervencionista. Si de esa "lectura" resultaba que el Estado mexicano tenía la responsabilidad de dirigir el desarrollo económico y social del país -lo que se expresa en el otorgamiento al Estado de las atribuciones necesarias para intervenir en los procesos económicos y sociales y, en consecuencia, en su configuración como Estado "intervencionista"-, era evidente que habría de reconocerse que tiene la atribución de planificar el desarrollo económico y social, aunque ello no fuera explícitamente reconocido por la misma Constitución, porque la función de planificar el desarrollo económico y social tiene, como se ha dicho, un carácter eminentemente instrumental, es decir, está al servicio de la función estatal más general de dirigir ese desarrollo, de modo que la existencia de la segunda supone la de la primera. Por eso concordábamos con José Sáenz, quien había dicho que "del exámen de los fines estatales y las consecuentes atribuciones que se otorgan al Estado, habrá que descubrir las bases constitucionales de la planeación, tomando en cuenta que ésta no es un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar dichos fines estatales. Si las normas constitucionales atribuyen al Estado la facultad de intervenir, directa o indirectamente, en el proceso de desarrollo económico y social, para beneficio de la colectividad, resultaría incongruente que no pudiera disponer de los medios para cumplir esas atribuciones". (1) El problema se vinculaba entonces directamente con la cuestión de la llamada "rectoría estatal de la economía" (y agregaríamos, de la sociedad en su conjunto), que como decimos más atrás, formaba parte de la Constitución Política, incluso

(1) Cfr. sus Bases constitucionales para la planeación en México, publicado en Aspectos jurídicos de la planeación en México, México, Porrúa, 1981, p. 1 (edición a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

antes de su última reforma.

Así lo consideró, además, la Exposición de Motivos correspondiente, cuando expresó que "el artículo 26 establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, actualmente implícitas en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias..." (aunque la verdad es que tales facultades las comenzó por establecer explícitamente la reforma propuesta respecto del artículo 25 constitucional que estamos comentando).

Los siguientes siete párrafos del nuevo artículo 25 están destinados a caracterizar la economía nacional como una "economía mixta", señalando la participación de los sectores público, social y privado en el desarrollo nacional. Más adelante regresaremos sobre estos preceptos, que sin referirse directamente a la planeación, contribuyen a precisar sus alcances.

4. El sistema de planeación.

El nuevo artículo 26 constitucional prescribe en su párrafo primero que "el Estado organizará un sistema de planeación democrática" (que en el párrafo tercero designará sistema "nacional de planeación democrática", para regresar en el párrafo cuarto a la denominación inicial). Este sistema de planeación democrática está llamado, conforme al mismo párrafo primero, a imprimir "solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".

De ese modo, se introdujo en la Constitución Política la idea de "sistema", ligada no solamente a la idea de una estructura para la planeación, sino también a la de una función. Ello no aparece en el texto constitucional, pero sí en la correspondiente Exposición de Motivos, donde se lee: "Es así como

el artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación que incorpore los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas". Y antes: "... se establece la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática a partir de un plan nacional de desarrollo único del cual han de derivar los programas sectoriales de la Administración Pública Federal...". Todo esto supone que la expresión "sistema" se maneja no sólo en el sentido de estructura, sino también de función e incluso de producto de esa función. Volveremos más adelante sobre este mismo tema.

El sistema de planeación democrática es también tratado en el párrafo tercero del mismo artículo 26 constitucional, donde en consonancia con el carácter democrático que el párrafo inmediatamente anterior le ha asignado a la planeación, se dispone que "la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular" en el sistema nacional de planeación democrática... En consecuencia, aparecen como elementos del sistema la participación y consulta popular (que parecen ser dos cosas distintas, puesto que se separan con la partícula "y"), con la peculiaridad que el establecimiento de los procedimientos para llevar a cabo tales participación y consulta queda reservada constitucionalmente al Ejecutivo Federal.

Finalmente, al sistema de planeación democrática se refiere el párrafo cuarto del mismo artículo 26 constitucional, con motivo de la intervención que en dicho sistema le cabría al Congreso de la Unión. Allí se dice que "en el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley". Sin embargo, en la Exposición de Motivos se anunciaba que la reforma constitucional introducida "atribuciones explícitas del Congreso de la Unión en el proceso de planeación del desarrollo nacional" (el subrayado

(1) Cfr. los párrafos 13 y 14 del presente capítulo.

es nuestro). Más adelante se analizará la intervención que, en definitiva, la Ley de Planeación le otorgó al Congreso de la Unión en el sistema de planeación democrática.

5. El proceso de planeación.

La reforma del artículo 26 constitucional no se limitó a establecer el sistema nacional de planeación democrática, sino que también consignó algunas reglas fundamentales del proceso de planeación. Estas reglas se refieren a los objetivos de la planeación, al carácter democrático atribuido a la misma, a la existencia de un plan nacional de desarrollo, y a ciertas materias que deberá regular la ley respectiva: la facultad del Ejecutivo Federal para fijar los criterios que se observarán en el proceso de planeación, los órganos responsables del proceso de planeación, y las bases para que el Ejecutivo coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En este mismo orden, nos referiremos a ellas.

Dispone el primer acápite del párrafo segundo del artículo 26 constitucional: "Los fines del proyecto nacional con tenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación...". Queda precisado entonces que la Constitución Política contiene un proyecto nacional a cuyos fines queda subordinada la planeación, pues tales fines determinan sus objetivos. La idea de "proyecto nacional" es nueva en el texto constitucional, pero de larga data en el lenguaje del partido oficial (y más antigua aún en el lenguaje de la planeación). Así, por ejemplo, en un documento del Partido Revolucionario Institucional se lee: "Nuestra Constitución contiene el proyecto nacional con el que los revolucionarios mexicanos estamos definitivamente comprometidos. Sus normas diseñan el modelo de país a que

aspiramos, es decir, de un país en que se desarrolle una sociedad igualitaria, dentro de un marco de libertad. El cumplimiento de sus postulados es la vía mexicana para alcanzar ese modelo de país" (1). El concepto de "proyecto nacional" es referido entonces al concepto de "modelo de país a que se aspira", modelo que estaría diseñado en la Constitución Política.

En consecuencia, parece lícito concluir que, para saber qué debe entenderse en concreto por "proyecto nacional" en los términos del artículo 26 constitucional, es menester buscar en la misma Constitución aquellos elementos que nos permitan discernir el "modelo de país" que la propia Constitución estimaría como deseable para México. De estos elementos resultarán los ya mencionados fines, que "determinarán" los objetivos de la planeación o, con más propiedad, de los planes y programas. Estas ideas son recogidas por la Ley de Planeación, la que, como se ve más adelante, define los objetivos de la planeación.

El mismo párrafo segundo del artículo 26 constitucional desarrolla en sus acápites siguientes la cuestión del carácter democrático de la planeación, disponiendo al respecto: "La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo..." De esta manera, también es reconocido por la Constitución el llamado "carácter participativo" de la planeación, sobre el que como se ha visto, se ha venido insistiendo en América Latina desde hace muchos años. Así, por ejemplo, ya en 1965 se planteaba, en el Seminario sobre Organización y Administración del Planeamiento promovido por el ILPES que hemos mencionado en el Capítulo V, "la necesidad de lo-

(1) Cfr. Reflexiones sobre la ideología del Partido Revolucionario Institucional, PRI, México, 1982, pp. 20 - 21.

grar la participación popular en el mismo (proceso de planeación)", advirtiéndose que "se ha avanzado muy poco en cuanto a las formas concretas que puede tomar dicha participación", pero puntualizándose también que, "en todo caso, la planificación no se concibe como una tarea técnica aislada de la sociedad" (1). A esta misma materia se refiere también el párrafo tercero del artículo 26 constitucional, cuando al señalar los criterios que serán desarrollados por la ley (Ley de Planeación), prevé que ésta "facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática...". La disposición es importante, porque comienza a definir la preponderancia que el Ejecutivo Federal tendrá en la planeación del desarrollo nacional (y que la Ley de Planeación denominará "conducción" de la planeación nacional del desarrollo), al dejar en sus manos incluso la formulación de las reglas de la participación y consulta popular, esto es, una labor normativa de la más alta importancia política. (2).

A continuación, el nuevo párrafo segundo del artículo 26 constitucional introdujo la idea de que "habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal". Como se ha señalado más atrás, la existencia de un plan nacional de desarrollo y su carácter obligatorio responde -en palabras de la Exposición de Motivos de la reforma constitucional- a la necesidad de "evitar el incumplimiento de planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas". De allí nace la ya mencionada "jerarquía que se establece -siempre con palabras de la misma Exposición de Motivos- "a partir de un plan nacional de desarrollo único del cual han de derivar los

(1) Cfr. Discusiones sobre planificación, cit. supra, p. 121.

(2) El contenido de estas reglas es fundamental para que efectivamente la planeación tenga un carácter democrático. El hecho de la formulación de estas reglas haya quedado entregada a la discrecionalidad del mismo órgano consultante, esto es, del propio Ejecutivo Federal

programas sectoriales de la Administración Pública Federal..."

El párrafo tercero del artículo 26 constitucional completó estas bases constitucionales de la planeación, al avanzar algunos criterios sobre ciertas materias a regularse en la Ley de Planeación. Aparte de la referencia que hace a la cuestión del sistema nacional de planeación democrática y de la que ya nos ocupamos, este párrafo dispone que: (a) "la ley facultará al Ejecutivo para que establezca... los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo"; (b) la ley "asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación"; y (c) finalmente, la misma ley determinará "las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".

La primera disposición es de singular importancia, porque junto con la ya mencionada regla sobre los procedimientos para la participación y consulta popular, deja asentada la preponderancia que la reforma constitucional atribuye al Ejecutivo Federal en la planeación del desarrollo nacional y que la Ley de Planeación habrá de reafirmar ampliamente. El discurso sobre el Estado como rector del desarrollo nacional y, por consecuencia, como Estado planeador, comienza a singularizarse como un discurso referido de manera principal al Ejecutivo Federal. Ello es la consecuencia de una concepción de la planeación como si fuera un hecho fundamentalmente administrativo, que se inscribe dentro de una concepción más amplia sobre la naturaleza de la intervención del Estado en la economía, intervención que también suele identificarse como un hecho administrativo y que se regula como tal en la legislación económica. La cuestión, desde un punto de vista jurídico, se puede sintetizar así: de acuerdo con la Constitución, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes

no favorece la idea de la democratización de la planeación.

de la Unión, en los casos de la competencia de estos (artículo 49), pues bien, para su ejercicio el Supremo Poder de la Federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49), cuyas funciones tiene, por regla general, la naturaleza indicada en la denominación de cada Poder. Así, por ejemplo, corresponde al Poder Ejecutivo -cuyo ejercicio se deposita en un solo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (artículo 80)- "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" (artículo 89, fracción I). En el Presidente de la República está radicada entonces la función de administrar el Estado. Ahora bien, la mayor parte de las intervenciones del Estado en la economía (y no sólo en México), se expresan en hechos administrativos, es decir, en hechos que se encuentran colocados dentro de la esfera de la competencia del Presidente de la República, porque las leyes mismas que regulan la intervención del Estado en la economía, le conceden al Presidente de la República la facultad de determinar su aplicación mediante reglamentos o actos directos. Si el fenómeno de la intervención del Estado en la economía es tratado por lo general como un fenómeno de carácter administrativo -porque se le ha dado este carácter-, el deber de planear debe ser tratado de la misma manera, es decir, radicado, en esa misma medida, en el Presidente de la República. En el fondo de las cosas, el carácter presidencialista del sistema político, que transforma un hecho muchas veces político en un hecho administrativo y lo excluye del ámbito de acción del Congreso, determina que el deber de planear sea atribuido al Presidente de la República, como lo hace la reforma constitucional.

La segunda disposición es también importante, porque encomienda a la ley (la Ley de Planeación) la determinación de los órganos responsables de la planeación; pero, curiosamente, no extiende esta exigencia a la determinación del proceso de planeación, es decir, a la manera como ésta se llevará a cabo. Ello se explica porque la Ley de Planeación no regulará el pro-

ceso de planeación propiamente tal, sino sólo sus productos.

La tercera disposición es quizás más importante aún, porque legitima constitucionalmente las prácticas que, con algún fundamento en la ley, se venían llevando a cabo en orden a coordinar las acciones del Ejecutivo Federal con los gobiernos de las entidades federativas y a concertar con los particulares dichas acciones e incluso a inducirlos a determinadas acciones que pudieran ser concordantes o complementarias con las del Ejecutivo Federal. Estas materias son desarrolladas por la Ley de Planeación, que entre otras cosas amplía el campo de la concertación y de la inducción a lo que denomina "las representaciones de los grupos sociales" (la reforma constitucional habla sólo de "particulares").

6. Las atribuciones del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación del desarrollo económico y social.

La última de las reformas constitucionales que debemos comentar en tanto constituyen bases de la planeación, se refiere a la adición introducida al artículo 73 de la Constitución Política, que trata de las facultades del Congreso de la Unión. La adición consiste en agregar una fracción XXXIX.-D.- a dicho artículo 73, en virtud de la cual el Congreso de la Unión queda facultado "para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social".

Por esta vía queda resuelta una antigua polémica sobre las facultades que el Congreso de la Unión tendría (o no tendría) a este respecto. En efecto, la cuestión de las atribuciones del Congreso de la Unión para expedir una Ley Federal de Planeación solía ser uno de los puntos más controvertidos del marco constitucional de la planeación en México, convirtiéndose muchas veces en un punto focal del mismo.

La argumentación encaminada a ese propósito era simple, pues se limitaba a recordar que el artículo 124 constitucional prescribe, a la letra, lo que sigue: "las facultades que no

están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entiene reservadas a los Estados". Como la misma Constitución no establecía explícitamente que el Congreso de la Unión tenía facultades para legislar en materia de planeación, era dable concluir que el Congreso de la Unión carecía de dicha facultad, la que al tenor del artículo 124 constitucional debería entenderse reservada a los Estados. Esta conclusión se reforzaba aparentemente con el argumento de que la expedición de una ley de planeación de los asentamientos humanos por el Congreso de la Unión, hizo necesario que en 1976 fuera modificada la Constitución Política (1).

-
- (1) En 1976 se hicieron tres reformas y adiciones a la Constitución Política. Primeramente, se introdujo en el artículo 27 constitucional la idea de que debían dictarse "las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población", con lo que quedó incorporado explícitamente en la Constitución el concepto de planeación (en lo que se refiere a los asentamientos humanos). Seguidamente, se adicionó al artículo 73 constitucional una nueva fracción (XXX-C), en virtud de la cual el Congreso de la Unión quedó facultado "para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución". Finalmente, se adicionaron dos nuevas fracciones (IV Y V) al artículo 115 constitucional para facultar a los Estados y Municipios en orden a expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias para cumplir los mismos fines.

Creemos que ambos argumentos eran erróneos y, por consiguiente, que la conclusión que se formulaba era igualmente errónea. En nuestra opinión, el Congreso de la Unión estaba facultado constitucionalmente para expedir una ley de Planeación, en el bien entendido de que el contenido de esa Ley sería la planeación federal del desarrollo económico y social. Las razones en que se fundamentaba el rechazo de esa conclusión y la opinión contraria, se desarrollan a continuación.

Al igual que otras personas que se han ocupado del tema (1), pensábamos que el Congreso de la Unión estaba facultado para expedir una Ley de Planeación que tuviera el contenido antes indicado, porque así se lo permitía la atribución que le concede la fracción XXX del artículo 73 constitucional. En efecto, en el sistema federal mexicano -y lo mismo puede decirse de otros sistemas federales-, los funcionarios de la Federación están revestidos no sólo de "facultades expresas", si no también de "facultades implícitas" (omitimos por ahora la cuestión de las "facultades concurrentes y/o coincidentes", porque no tiene sentido incluirlas en esta parte del análisis). Como es sabido, esta distinción tiene su origen en el constitucionalismo de los Estados Unidos de América. Para el caso concreto del Congreso de la Unión mexicano, la Constitución Política establece en su artículo 73 las diversas facultades de dicho Congreso, enumerándolas una a una. Así, en materia de facultades legislativas del Congreso de la Unión, el artículo 73 constitucional prescribe que este Congreso estará facultado "para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio..." (fracción X), "para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros,..." (fracción XVI), "para dictar leyes sobre vías

(1) Cfr. Luis García, Aspectos jurídicos de la planeación en Bases para la planeación económica y social en México, cit. supra, pp. 111-114, y José Sáenz en su op. cit. supra. En contra, sin embargo, cfr. Eduardo Bustamante La reforma administrativa para la planeación en Bases para la planeación económica y social en México, cit. supra, pp. 115 - 123.

generales de comunicación..." (fracción XVII), "para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático..." (fracción XX), etc. etc. etc. Pero, el artículo 73 constitucional no se limita a hacer una enunciación taxativa de tales facultades, pues concluye expresando que el Congreso de la Unión tiene también facultades "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". En este último precepto se fincan las llamadas "facultades implícitas" del Congreso de la Unión. Ahora bien, dentro de estas facultades implícitas entendíamos comprendida la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de planeación federal, pues concebíamos una eventual Ley de Planeación como uno de los mecanismos que permitiría hacer efectiva aquella facultad concedida por la misma Constitución al Poder Ejecutivo de la Unión, que consiste en la administración de la Nación. En efecto, como se recordará, corresponde al Poder Ejecutivo "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" (artículo 89, fracción I). La atribución conferida en este último precepto al Presidente de la República, no está referida sólo a su deber de promulgar las leyes y a la llamada "potestad reglamentaria" (en la que la doctrina suele centrarse cuando analiza este precepto), sino principalmente a su facultad de administrar la Nación. Esta facultad concedida por la Constitución Política a ese Poder de la Unión, que es el Presidente de la República permitía (y permite) que el Congreso de la Unión, en ejercicio de las llamadas "facultades implícitas", expidiera todas las leyes que fueran necesarias a objeto de hacer efectiva dicha facultad, entre otras las que se referían y refieren a la intervención del Estado en la economía (concebida como un hecho administrativo) y a la planeación federal del desarrollo económico y social.

Esta conclusión podía rebatirse con el argumento de que el artículo 124 constitucional reserva a los Estados las

facultades que no están "expresamente" concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, por lo que no sería dable entender que el Presidente de la República tuviera la facultad de planear en el ámbito federal el desarrollo económico y social del país. Si ello es así, el Congreso de la Unión no habría podido legislar sobre tal facultad, en tanto no concedida "expresamente" por la Constitución al Presidente de la República. En esta argumentación se incurría en una confusión respecto de lo que es "expreso" y lo que es "explícito", es decir, se sostenía que el Presidente de la República no podía planear en el ámbito federal el desarrollo económico y social del país, porque la Constitución no le concedía "explícitamente" tal facultad, en circunstancias de que era suficiente que se la concediera "expresamente". "Expresa" significa "clara, patente, especificada", mientras que "explícita" significa "clara y determinada" (Diccionario de la Real Academia). Una facultad puede estar establecida "expresamente", esto es, de manera clara, patente, especificada, sin que lo esté "explícitamente", esto es, de manera no sólo clara sino también determinada. Cuando el artículo 124 constitucional trata de las facultades de los funcionarios federales, se refiere a las facultades "expresas" de los mismos y no a sus facultades "explícitas". Quiénes caían en tal confusión, en el fondo de las cosas negaban toda posibilidad de interpretar la Constitución Política en lo relativo a las facultades de los Poderes de la Unión, es decir, de fijar el verdadero sentido y alcance de las disposiciones constitucionales relativas (y lo hacían con base en una lectura equivocada del artículo 124 constitucional). Era posible que esta posición respondiera al temor de que de las facultades de los Poderes de la Unión se hiciera una interpretación extensiva, que no se compadeciera con la organización federal del país; pero, evidentemente, éste no era el caso. En nuestra opinión, eran aplicables en este caso las mismas conclusiones que se pueden extraer en el sistema que

sirvió de modelo al federalismo mexicano, que ha hecho un amplio uso de las facultades implícitas. Nos referimos al sistema estadounidense, que es la fuente del sistema federal mexicano (1).

En cuanto al segundo argumento, que se relacionaba con la reforma constitucional de 1967 en el caso de los asentamientos humanos, la verdad es que éste no resistía el menor análisis, porque dicha reforma tuvo por objeto no facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley de planeación sobre la materia, sino más bien para establecer un sistema de atribuciones concurrentes al respecto. En consecuencia, este argumento no demostraba nada en contra de la facultad implícita que tenía el Congreso de la Unión para expedir una Ley Federal de Planeación.

7. La Ley de Planeación.

La Ley de Planeación desarrolla las bases constitucionales de planeación a lo largo de 44 disposiciones permanentes y 5 disposiciones transitorias, que se organizan en siete ca-

-
- (1) En la Constitución de los Estados Unidos de América se dice que "los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución o no prohibidos por ésta a los Estados, se reservan respectivamente a los Estados o al pueblo" (Enmienda X). Por su parte, el Congreso de la Unión tiene, entre otras facultades, la de "hacer todas las leyes necesarias y adecuadas para poner en práctica los poderes anteriores y todos los demás poderes que (esa) Constitución atribuye al Gobierno de los Estados Unidos o a cualesquiera de sus departamentos" (artículo 10., sección 8, numeral 13). La doctrina estadounidense interpreta este último precepto en forma amplia, expresando que el Congreso tiene facultades para realizar todo lo que tienda a facilitar el ejercicio de las atribuciones federales, siempre y cuando las medidas que adopte sean convenientes, plenamente adecuadas y no prohibidas por la Constitución, y consistentes con su letra y espíritu. Es cierto que la Enmienda X no utiliza la palabra "expresamente", pero el uso de esta palabra no quita ni pone nada al sentido que tiene el artículo 124 de la Constitución Mexicana.

8. Las disposiciones generales de la Ley de Planeación y la definición de la planeación nacional del desarrollo.

La Ley de Planeación es, en estricto rigor, una ley de planeación nacional del desarrollo, por lo que ella misma se preocupa de definir el concepto de "planeación nacional del desarrollo" en el párrafo primero de su artículo 3o., que dispone: "Para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen".

Varias son las notas o elementos esenciales con base en los cuales se construye esta definición del concepto. El primero de ellos es una concepción formal de la planeación, como proceso de ordenación racional y sistemática de acciones. Esta difundida concepción de la planeación destaca el carácter ordenador de la misma de acciones futuras, con base en criterios de racionalidad y de sistematicidad. El segundo de los mismos elementos es la identificación de las acciones a ordenarse como aquéllas que lleva a cabo el Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, y que tienen como propósito el cambio de la realidad del país. A la concepción formal de planeación, se le agrega entonces una concepción amplia del desarrollo y de la planeación como mecanismo estatal vinculado al cambio social. Finalmente, el tercero de dichos elementos se refiere a la subordinación del proceso de planeación a las normas, principios y objetivos de la Constitución y de la Ley (debe suponerse que de la Ley de Planeación).

Es de señalarse que el texto del párrafo primero del artículo 3o. de la Ley que se está analizando, es diverso del

de la iniciativa presidencial, que decía: "Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación sistemática y previsoras que el Ejecutivo Federal hace en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes le otorgan para regular y promover la vida económica, social, política y cultural de la nación e intervenir en ella, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución establece". Corresponden entonces a modificaciones introducidas en el Congreso de la Unión: (a) el criterio de racionalidad (que sustituye al de previsión), incorporado en la primera parte del precepto; (b) la identificación de las acciones del Ejecutivo Federal como materia de la planeación nacional del desarrollo (aunque con un texto que se presta a confusiones); y (c) la concepción de la misma planeación como un mecanismo estatal vinculado al cambio social.

La definición de la planeación nacional del desarrollo es completada en el párrafo segundo del artículo 3o. de la Ley, ahora recurriendo a criterios de contenido. Prescribe ese precepto: "Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados". Se trata entonces de definir la planeación a través del método de caracterizar sus actividades, mediante una enunciación que dista de ser exhaustiva, incluso dentro de la concepción de la planeación que maneja la Ley.

9. Los objetivos de la planeación.

En consonancia con lo previsto en la Constitución Política reformada, los objetivos de la planeación son reconducidos por la Ley a la misma Constitución. En efecto, el artículo 2o. se ocupa de esta cuestión, cuando junto con preceptuar que

"la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país", agrega que ella "deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Más aún, tales objetivos son descritos, pues el precepto concluye expresando que "para ello, (la planeación) estará basada en los siguientes principios" (que enumera). En definitiva, el artículo 2o., aparte de señalar el carácter instrumental de la planeación respecto de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, señala como objetivos suyos (hacemos caso omiso de la expresión "fines", que no parece tener algún sentido especial en el texto), los de carácter político, social, cultural y económico que contiene la Constitución Política y que configurarían, empleando el lenguaje de la reforma constitucional, el proyecto nacional (o modelo de país a que se aspira). Tales objetivos -que luego son denominados "principios" (otra expresión que carece de sentido especial)-, en los que se basaría la planeación, son los siguientes:

I. "El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural";

II. "La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno";

III. "La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria";

IV. "El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos";

V. "El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional); y

VI. "El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social".

Hasta aquí la transcripción del texto del artículo 2o., que como se podrá apreciar ofrece una versión del proyecto nacional que contendría la Constitución Política, a partir de la existencia de una sociedad soberana, independiente y dotada de autodeterminación, en cuyo seno debería preservarse y perfeccionarse el régimen democrático, republicano, federal y representativo que la misma Constitución establece, así como consolidarse la democracia en tanto sistema de vida, etc. Por cierto, el artículo 2o. ofrece mucho material para comentarios, que van desde la conveniencia u oportunidad de desarrollar una versión del proyecto nacional hasta el contenido de dicha versión. Pero, tales comentarios serán materia del próximo Capítulo.

10. La conducción de la planeación y la participación del Congreso de la Unión.

Siguiendo el esquema preanunciado por la reforma constitucional, la Ley de Planeación le entrega al Ejecutivo Federal la conducción de la planeación. En tal sentido, prescribe el artículo 4o. lo que sigue: "Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley". Así queda enunciado, de modo general, el papel central que el Ejecutivo Federal asume conforme a la Ley en la planeación nacional del desarrollo, con

el concurso de los grupos sociales organizados. A partir de ese enunciado, queda en claro que la participación del Congreso de la Unión en la planeación nacional del desarrollo, estará limitada sólo a ciertas intervenciones, como efectivamente ocurre, que la misma Ley precisa en sus artículos 5o., 6o., 7o., y 8o.

En síntesis, la intervención del Congreso de la Unión en la planeación nacional del desarrollo es presentada por la Ley como una serie de deberes del Presidente de la República y de algunos colaboradores del mismo, deberes que pueden resumirse de la siguiente manera:

(a) El Presidente de la República debe remitir el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la Unión "para su examen y opinión". En otras palabras, el Congreso de la Unión conoce el Plan, pero no lo aprueba, sino que simplemente opina a su respecto. No es ésta la única opinión que vierte el Congreso de la Unión sobre el Plan, pues la Ley prevé que "durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan", el Poder Legislativo "formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes" (artículo 50.).

(b) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de la Unión de la ejecución del Plan y de los programas sectoriales, cuando haya de informarle sobre el estado general que guarda la administración pública del país (pues en dicho informe deberá hacer mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales") y, además, en el mes de marzo de cada año, época en que "remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas (sectoriales)...". Es lo que disponen los párrafos primero y segundo del artículo 6o.

(c) El Presidente de la República debe también relacionar, en lo conducente, "el contenido de las Cuentas anuales

de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal" con la información señalada en los dos párrafos anteriores, "a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos" (párrafo tercero del artículo 6o.).

(d) El Presidente de la República debe informar a la Cámara de Diputados del contenido general de las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, al enviarle dichas iniciativas y proyectos. Pues bien, en esa información - dispone el artículo 7o.-, es necesario establecer la relación que tienen tales iniciativas y proyectos con los programas anuales que "deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo" (no se mencionan otros programas anuales, como es el caso de los programas anuales de los programas sectoriales). Este deber es extendido por el artículo 10 a todos los proyectos de leyes que formule el Presidente de la República, pues ellos deberán señalar "las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y el Plan y los programas respectivos".

(e) Los colaboradores más inmediatos del Presidente de la República deben informar al Congreso de la Unión de una serie de materias vinculadas con la planeación. Así, los Secretarios de Estado y los Jefes Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, deben informar: (i) "del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les corresponden y de los resultados de las acciones previstas"; (ii) del "desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades"; y (iii) en su caso, "explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas".

(artículo 8o., párrafos primero y segundo). Por otra parte, los mismos Secretarios de Estado y los Jefes Administrativos, así como los Directores y Administradores de las entidades paraestatales "que sean citados por cualquiera de las Cámaras para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, se hablarán las relaciones que hubiere entre el proyecto de Ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo" (artículo 8o., párrafo tercero).

11. La subordinación de la actividad administrativa a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo condicionan la actividad administrativa de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y de las entidades de la Administración Paraestatal, incluida su actividad de planeación (que es también una actividad administrativa). En tal sentido, dispone el artículo 9o. de la Ley que "las dependencias de la Administración Pública Centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo" (párrafo primero), agregando que lo anterior "será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal", para cuyo efecto "los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley" (párrafo segundo).

En relación con lo anterior, el artículo 10 añade que "los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre tales reglamentos, decretos y acuerdos y el Plan y los

programas respectivos". Estos actos administrativos, por consiguiente, quedan también condicionados por los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

12. La interpretación administrativa de la Ley de Planeación.

Concluyendo con las disposiciones generales de la Ley, el artículo 11 de la Ley dispone que, "en caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta Ley, se estará a lo que resuelva, para efectos administrativos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto". De esta manera, se asegura una aplicación uniforme de la Ley de Planeación en el ámbito administrativo, con base en lo que disponga el órgano al cual se le atribuye la potestad de interpretar la Ley para efectos administrativos.

13. El Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En concordancia con la reforma constitucional, la Ley de Planeación instituye el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Ello responde a una tendencia generalizada en el campo de la legislación que se refiere a la planeación, donde desde hace años se ha comenzado a abrir paso la idea de que los diversos órganos que se ocupan de la misma configuran un "Sistema Nacional de Planeación", como se ha visto en el Capítulo V. Este mismo proceso se dió en México, donde los esfuerzos que se realizaron en el sexenio 1976-1982 para desarrollar la planeación fueron sentando las bases de lo que los principales responsables de la planeación en México denominaron un "Sistema Nacional de Planeación" (1).

(1) Cfr. Secretaría de Programación y Presupuesto, El Sistema Nacional de Planeación y la instrumentación del Plan Global de Desarrollo. Serie: Organismos y Programas, México, 2a. edición, mayo de 1981.

Es importante determinar con toda precisión qué alcances se le debe asignar a esta expresión dentro del campo jurídico-administrativo, siendo de advertir que la noción de "sistema" no sólo se está empleando en la esfera de la planeación, sino también en muchas otras (1).

En general, cuando se introduce una nueva palabra dentro de un ordenamiento jurídico, el legislador puede asignarle un determinado sentido a través de una definición ad hoc. Sin embargo, no es usual que el legislador defina las palabras que utiliza, de modo que es necesario determinar el sentido de las mismas a través de una labor interpretativa. En esta labor se puede recurrir a diversos elementos, preferentemente al uso habitual que se hace de las palabras o, si se trata de expresiones científicas o técnicas, al sentido que éstas tienen dentro de la respectiva ciencia o técnica. Pero, cualesquiera de estos sentidos puede ser modificado por el legislador, incluso no de manera explícita, cuando emplea la palabra en cuestión dentro de un contexto determinado, que le imprime otro sentido a esa palabra.

Como es sabido, la expresión "sistema" -en el sentido que se utiliza- está tomada de la llamada teoría sistémica de Ludwig von Bertalanffy, quien la empleó para designar un conjunto de elementos que se encuentran en interacción (2). No es el caso describir aquí la teoría sistémica, pero sí señalar la difusión que tuvo la misma en diversos campos de las ciencias, incluidas las ciencias sociales. La lengua española incluye actualmente entre las diversas acepciones de la palabra "sistema", una que se aproxima a la utilización que le da la teoría sistémica. En efecto, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (19a. ed., 1970) señala como segun-

- (1) Así, por ejemplo, en materias ambientales. En el año 1981, las legislaciones ambientales de Brasil, Costa Rica y Cuba crearon en sus respectivos países sendos Sistemas Nacionales Ambientales.
- (2) Cfr. su Teoría General de Sistemas (1968), trad. esp. de Juan Almela, Fondo de Cultura Económica, México 3a. reimpre-

da acepción de esta palabra "conjunto de cosas que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a determinado objeto", ello independientemente de ciertas connotaciones más tradicionales de la misma palabra en ciertas ciencias (vgr. sistema nervioso, sistema periódico, sistema planetario, etc.). Como podrá apreciarse, existe coincidencia en asignar a la palabra "sistema" el sentido de "conjunto de elementos que están relacionados entre sí". La diferencia estriba en que la teoría sistémica fundamenta esa relación en una razón de interacción, mientras que el uso de la lengua española fundamenta esa misma relación en una razón de realización de un determinado objeto.

Con base en estos elementos, una primera aproximación al sentido que tendría la palabra "sistema" dentro del campo jurídico-administrativo, nos indicaría que ella denota un conjunto de órganos públicos, que aparecen relacionados entre sí en razón de las funciones que están llamados a cumplir. La palabra "sistema" significaría entonces una organización funcional que, en el caso que ahora nos interesa, estaría al servicio de la planeación. Y su introducción en el ordenamiento jurídico-administrativo tendría por propósito darle existencia formal a dicha organización. Porque la noción de "sistema" no se justificaría jurídica-

ción, 1982, 311 pp. El concepto de sistema no ha sido siempre trasladado de manera crítica. Es el caso nuevamente de las ciencias ambientales, donde el concepto sistema se ha perfeccionado, en tanto se emplea para designar un conjunto de elementos que se encuentran en interacción genere la aparición de nuevas cualidades integrativas, no inherentes a los componentes aislados que constituyen el sistema (Afanasiev). También hay quienes entienden que este concepto no puede trasladarse al campo de la planeación como se ha hecho, porque un Sistema Nacional de Planeación no sería propiamente un "sistema" (es la opinión del planificador Stanislav Komoroski, vertida en un Seminario de la UNAM sobre la planeación en México).

te si tuviera un propósito sólo descriptivo. En general, las normas jurídicas no describen, sino que prescriben: en este caso, la existencia de una nueva organización, diversa de las demás formas existentes de organización de los órganos públicos.

Si se trasladan estos conceptos al campo de la planeación, un Sistema Nacional de Planeación sería entonces un conjunto de órganos públicos relacionados orgánicamente entre sí en tanto tienen competencia administrativa para planear. Sin embargo, las tendencias más generales que se observan al respecto, le dan un sentido más amplio a la expresión Sistema Nacional de Planeación. En efecto, la tendencia de incluir dentro del Sistema Nacional de Planeación como actores de la planeación a elementos que no son precisamente órganos públicos, rebasa la definición que se ha dado del Sistema Nacional de Planeación. Por otra parte, la tendencia de incluir dentro del mismo Sistema sus aspectos funcionales, hacen que una definición puramente estructural del mismo no comprenda toda la complejidad del fenómeno.

En México, estas tendencias se han expresado teórica y prácticamente. Así, en un trabajo teórico sobre los aspectos conceptuales de los Sistemas Nacionales de Planeación publicado hace tres años, se dice: "Llamaremos SNP al conjunto de elementos por medio de los cuales se llevan a cabo las tareas que involucra la planeación económica-social, cuyo producto final son las decisiones planeadas de las acciones que se realizarán en los diversos ámbitos operativos del área definida como económico-social". Y a continuación se agrega que "estos elementos pueden clasificarse dentro de dos grandes agrupaciones para efectos de su conocimiento y discusión: (a) el proceso de planeación... y (b) la estructura orgánica de la planeación..." De donde se concluye que "el SNP existe cuando está definido el proceso de planeación con sus productos intermedios y finales y sus procedimientos técnicos y cuando este proceso cuenta para su realización con

organismos y unidades que tienen funciones y formas de relación bien determinadas y disponen de las dotaciones de personal debidamente calificadas para ejercerlas" (1). Esta conceptualización teórica del Sistema Nacional de Planeación proponía, en consecuencia, definir al mismo - y en primer término - en razón de la función que está llamada a cumplir dicha estructura organizativa. Más aún, la misma conceptualización teórica del Sistema Nacional de Planeación, al describir los actores del proceso y su participación, introducía como tales a elementos del sector privado, lo cual ensanchaba el concepto de Sistema Nacional de Planeación (2).

Por su parte, la Secretaría de Programación y Presupuesto de México sintetizaba también en 1981 los elementos que definían al Sistema Nacional de Planeación, expresando que ellos consisten en una metodología que surge de un marco conceptual y que permite asegurar la congruencia entre los niveles generales y específicos del proceso, en una estructura institucional de carácter administrativo y normativo, y en un proceso de planeación (3). El concepto que se proponía de Sistema Nacional de Planeación era más complejo aún que en el caso anterior, en tanto se agrega el elemento metodología como parte del Sistema (que en la conceptualización teórica antes descrita podría formar parte del proceso de planeación).

Los señalamientos anteriores ponen de manifiesto cómo se puede complicar la tarea interpretativa de asignarle un determina-

(1) Pablo Nudelman, Sistemas Nacionales de Planeación. Aspectos conceptuales. Procade ONU, México, 1981, pp. 9 y 10.

(2) Idem, p. 14.

(3) Cfr. El Sistema Nacional de Planeación y la instrumentación del Plan Global de Desarrollo, cit. supra, pp. 20 y 21.

do sentido a la palabra "sistema" en el campo jurídico-administrativo, cuando ella es incorporada a un determinado ordenamiento sin ir acompañada de una definición.

14. El concepto de Sistema Nacional de Planeación Democrática en la Ley de Planeación.

La Ley de Planeación -al igual que la reforma constitucional- no define el concepto de Sistema Nacional de Planeación. Sin embargo, del conjunto de disposiciones que se refieren a él, se desprende que la noción de "sistema" en este caso se utiliza para organizar un conjunto de estructuras que se relacionan entre sí en razón de la participación que les cabe en la planeación nacional del desarrollo.

Ello es evidente en la Exposición de Motivos correspondiente, donde se señala que "la estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática se integra por todas aquellas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculadas a través de: Los responsables de cada dependencia o entidad, las unidades de planeación de las mismas, las comisiones intersecretariales que se establezcan, y los mecanismos de participación que se definirán en las disposiciones reglamentarias de esta Ley". Y a continuación, en la misma Exposición se agrega: "El sistema consta de un conjunto de elementos que, manteniendo su autonomía, están vinculados funcionalmente para permitir que los responsables de la planeación tomen decisiones de manera congruente" (el subrayado es nuestro).

En cambio, lo mismo no es tan evidente en el texto de la Ley, que se limita a establecer que "los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a

cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática", puntualizando que "las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades" (párrafos primero y segundo, respectivamente, del artículo 12). Esta disposición debe relacionarse con el artículo 19 de la Ley -que se refiere a las comisiones intersecretariales-, las que conforme lo dicho en la Exposición de Motivos integrarían al Sistema, y con el artículo 20 de la Ley, que hace de la participación social en la planeación un elemento del Sistema. Finalmente, es de señalarse que la mencionada Exposición de Motivos expresa que "el Congreso de la Unión formará parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática y a través del Congreso participarán los partidos políticos"; pero, ni la iniciativa ni menos la Ley, tradujeron en norma jurídica alguna este propósito.

15. La significación del establecimiento de un sistema nacional de planeación.

Como se dijo más atrás, desde un punto de vista jurídico el establecimiento de un sistema nacional de planeación no significa simplemente reconocer la existencia de un conjunto de elementos que están relacionados entre sí por las funciones que están llamados a cumplir, porque las normas jurídicas no describen, sino que prescriben. En efecto, el establecimiento de un sistema nacional de planeación implica, jurídicamente, su creación como tal y con ello el establecimiento de un orden de relaciones que antes no existía, al menos de la manera como lo hace el sistema. Esta manera consiste en una vinculación funcional de todos los elementos que integran el sistema, independientemente de las relaciones preexistentes, que por lo general serán -si se trata de servicios públicos-, relaciones de jerarquía y de subor-

dinación, dentro de líneas verticales que nacen en cada sector. Establecer un sistema nacional de planeación tiene entonces una significación profunda, porque permite, en primer término, incorporar en esa estructura organizativa a todos los elementos que pueden participar en el proceso de planeación, independientemente de su pertenencia o no a la Administración Pública, donde estarán los tradicionales actores del proceso; en segundo término, porque permite establecer relaciones funcionales entre todos esos actores, independientemente de su pertenencia o no a otras formas de organización, que en la Administración Pública implican por lo general formas de sectorización, y por tanto, de incomunicación, que generan relaciones de carácter jerárquico y de subordinación; y, en tercer término, porque también permite hacer de la planeación un proceso autónomo, que se desarrolla con arreglo a las formas propias de que ella requiere.

16. Los elementos que estructuran el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Los elementos que estructuran el Sistema Nacional de Planeación Democrática están descritos en el Capítulo II de la Ley, que se refiere a los que podríamos llamar los órganos "públicos" del sistema, y en el Capítulo III de la misma, que trata de los que podríamos llamar los órganos "sociales" del propio Sistema (pues en este último Capítulo se regula la denominada "participación social en la planeación").

Los órganos públicos del Sistema son, por disposición del artículo 12, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que forma parte del Sistema "a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades"; pero, lo son también las comisiones intersecretariales que, conforme al artículo 19, puede establecer el Presidente de la República "para la atención de actividades de la planeación nacional que

deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos", comisiones que "podrán, a su vez, contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo Presidente determine". Esto último lo aclara, como se ha dicho, la Exposición de Motivos.

Los órganos sociales del Sistema son, en el texto definitivamente aprobado por el Congreso de la Unión (que modifica la iniciativa presidencial), los "grupos sociales", pues el párrafo primero del artículo 20 dispone que "en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley". Esta referencia genérica a tales actores, cobra concreción en el párrafo siguiente, donde se establece quienes serán "los órganos de consulta permanentes en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad". En efecto, allí se deja asentado que dichos órganos son: (i) "las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares"; (ii) "(las organizaciones representativas) de las instituciones académicas, profesionales y de investigación"; (iii) "(las organizaciones representativas) de los organismos empresariales"; (iv) "(las organizaciones representativas) de otras agrupaciones sociales"; y (v) "los diputados y senadores al Congreso de la Unión". Este párrafo -introducido por el Congreso de la Unión a la iniciativa presidencial-, le da un carácter marcadamente corporativo a la participación social en la planeación.

La organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación queda encomendado a las disposiciones reglamentarias de la Ley (artículo 13). Dentro de esas disposiciones, "deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo" (artículo 20, párrafo final).

Sin embargo, la Ley de Planeación incluye dentro de este Capítulo II algunas normas que se refieren a las atribuciones que le corresponde ejercer dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a las dependencias de la Administración Pública Federal y a las entidades paraestatales, atribuciones que son sólo mencionadas a continuación, destacándose algunas concordancias que ellas presentan con las reformas últimas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

17. Las atribuciones de los órganos públicos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En el nuevo modelo de planeación, a la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponden, conforme al artículo 14 de la ley, las siguientes atribuciones:

I. "Coordinar las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo". Esta misma atribución le es encomendada por la fracción III del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en adelante LOAPF ("coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo...").

II. "Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados". Una atribución similar le es encomendada por la fracción I del artículo 32 de la LOAPF ("proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente").

III. "Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponde a los gobiernos estatales y municipales y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República". Una atribución casi idéntica en todos sus

términos le otorga la fracción II del artículo 32 de la LOAPF.

IV. "Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema mantengan congruencia en su elaboración y contenido". Esta atribución no tiene una correspondencia con otra de la LOAPF.

V. "Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal". Esta atribución tampoco se encuentra reflejada en la LOAPF.

VI. "Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales". La LOAPF no prevé una atribución similar.

VII. "Vigilar, periódicamente, la relación que guardan los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y de los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos". Con esta atribución se relaciona de alguna manera la prevista en la fracción XVI y otras del artículo 32 de la LOAPF ("vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación").

Por su parte, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponden, conforme al artículo 15, las siguientes atribuciones:

I. "Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financieras, fiscal y crediticia".

II. "Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del Crédito Público, para la ejecución del Plan y los programas".

III. "Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario".

IV. "Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas".

V. "Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y de los programas".

A su vez, a las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponden, conforme al artículo 16 de la Ley, las siguientes atribuciones:

I. "Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo".

II. "Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación corresponden a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República".

III. "Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados".

IV. "Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados".

VII. "Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional".

VIII. "Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos".

Finalmente, a las entidades paraestatales le corresponden, conforme al artículo 17, las siguientes atribuciones:

I. "Participa en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto".

II. "Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente".

III. "Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso institucionales".

IV. "Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que señale esta última".

V. "Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo".

VI. "Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional".

Hasta aquí la enunciación de las atribuciones que la Ley de Planeación le otorga a estos órganos públicos que integran el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con algunas de las concordancias que deben hacerse respecto de la LOAPF.

18. El Plan y los programas.

Como se ha dicho más atrás, la Ley de Planeación no regula específica y detalladamente el proceso de planeación, ya que su artículo 13 se limita a prescribir que "las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán... el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento". Sin embargo, la Ley avanza algunas ideas respecto del proceso de planeación en su Capítulo IV, que trata del Plan y los programas, ideas que serán analizadas a continuación.

En materia de productos del proceso de planeación, la Ley dispone que habrá un Plan Nacional de Desarrollo y cinco tipos diversos de programas: sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales. Estos productos se diferencian entre sí por su cobertura o materia -que determina ciertas relaciones de jerarquía entre ellos-, más no por su horizonte, que con la sola obvia excepción de los programas anuales, pueden coincidir.

En efecto, mientras el Plan Nacional de Desarrollo aparece referido al "conjunto de la actividad económica y social" (artículo 21, párrafo segundo), los programas sectoriales lo están a un determinado "sector administrativo" (artículo 23), los programas institucionales a una determinada entidad paraestatal (artículo 24), los programas regionales a un determinado ámbito geográfico "cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa" (artículo 25), los programas especiales a "las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector" (artículo 26), y los programas anuales a "los aspectos administrativos y políticos económica y social correspondientes" al Plan y a los demás programas (artículo 27).

De esta diversa cobertura resultan relaciones jerárquicas entre el Plan y los programas e, incluso, entre éstos entre sí. "La categoría de Plan queda reservada" -señala el artículo 21- "al Plan Nacional de Desarrollo", el que "regirá el contenido de los programas que se generan en el Sistema Nacional de Planeación Democrática", Y agrega el artículo 22: "El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo", puntualizando que "estos programas observarán congruencia con el Plan..." Por su parte, los programas institucionales se deben sujetar, además, a las previsiones contenidas "en el programa sectorial correspondiente" (artículo 24).

En cambio, en materia de horizonte, el artículo 21 prescribe que el Plan Nacional de Desarrollo tendrá una vigencia que "no excederá del período constitucional que le corresponda (al Presidente de la República), aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo", disposición que es reiterada en el artículo 22 en lo que se refiere a los programas, donde se señala que "su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueba, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor". La Ley opta entonces por un horizonte que no puede exceder del mediano plazo, sin perjuicio de que el plan o los programas puedan contener -como seguramente habrán de contener-, previsiones y proyecciones de largo plazo e incluso de carácter prospectivo o perspectivo. La excepción está constituida, como se ha dicho, por los programas anuales, que sólo regirán "durante el año de que se trate" (artículo 27).

19. El contenido del Plan y los programas.

Esta diferencia básica de cobertura del Plan y los programas, es profundizada en la medida que la Ley regula con más detalles, en algunos casos, el contenido de los mismos.

Así, por lo que hace al Plan Nacional de Desarrollo, se establece en el artículo 21, párrafo segundo, que este: (i) "precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país"; (ii) "contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines"; (iii) "de terminará los instrumentos y responsables de su ejecución"; (iv) "establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional"; y (v) "sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social". En cambio, por lo que hace a los programas sectoriales, el artículo 23, aparte de señalar que dichos programas "se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan", dispone que ellos "especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate" y "contendrán, asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución". Respecto de los programas institucionales, el artículo 24 se limita a señalar que ellos "se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente". Lo mismo hace el artículo 25 respecto de los programas regionales, pues sólo prescribe que ellos "se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa". Igualmente escueto es el artículo 26, que se circunscribe a disponer que los programas especiales "se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector". Más explícito es el contenido de los programas anuales, materia que es regulada en el artículo 27, donde se dice que "para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes".

Estas disposiciones sobre contenido del Plan y los programas es complementada por el artículo 28 de la Ley, que establece una norma aplicable a todos ellos. En efecto, dispone el mencionado artículo 28 que "el Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales".

20. La elaboración, aprobación, publicación y revisión del Plan y de los programas.

Las escasas normas procedimentales que contiene la Ley de Planeación, indican por lo menos que el Plan Nacional de Desarrollo "deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República" (artículo 21). Como corresponde su elaboración a la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 14-II), ésta es quien debe someterlo "a la consideración y aprobación del Presidente de la República" (artículo 29, párrafo primero). Una vez aprobado, el Plan Nacional de Desarrollo debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación (artículo 30). El Plan es revisado "con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes al Plan..., previa su aprobación por parte del titular del Ejecutivo, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación" (artículo 31).

En lo que toca a los programas sectoriales, ellos son elaborados por la respectiva dependencia (artículo 16-III), para ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República a través de éste, pero previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 29, párrafo segundo). La publicación y la revisión de los programas sectoriales se rigen por las mismas normas del Plan Nacional de Desarrollo

(artículos 30 y 31).

Por lo que hace a los programas institucionales, ellos son elaborados por las propias entidades paraestatales (artículo 17-II) y deben ser "sometidos por el Órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector" y, si aquélla no estuviere en un sector específico, "a la Secretaría de Programación y Presupuesto" (artículo 29, párrafo tercero y cuarto). Nada se dispone respecto de la publicación y revisión de tales programas.

En lo que respecta a los programas regionales y especiales, ellos son elaborados por la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 14-VI), para ser sometidos por ésta "a la consideración y aprobación del Presidente de la República" (artículo 29, párrafo primero). Nada se dispone tampoco respecto de la publicación y revisión de dichos programas.

Finalmente, por lo que se refiere a los programas anuales, la Ley de Planeación se limita a establecer reglas sobre su elaboración, que son aparentemente contradictorias. La regla más general se encuentra establecida en el artículo 27, que dispone que "para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales... (que) servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable". Sin embargo, ello debe entenderse en concordancia con el antes mencionado artículo 14, fracción VI, que establece como atribución de la Secretaría de Programación y Presupuesto la de "elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales". Lo mismo también debe entenderse en concordancia con el antes mencionado artículo 16, fracción V, que enco-

mienda a las dependencias "elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes", así como con el ya mencionado artículo 17 fracción III, que encomienda a las entidades "elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales". De todo este conjunto de normas resulta que a las dependencias y entidades les corresponde elaborar los programas anuales que digan relación con sus propios programas sectoriales e institucionales, compitiéndole además a las dependencias coordinadoras de sector formular propuestas para la elaboración de los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales. En todo caso, la Ley señala que los referidos programas anuales "deberán ser congruentes entre sí" (artículo 27), encomendando a la Secretaría de Programación y Presupuesto la función de "cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema mantengan congruencia en su elaboración y contenido" (artículo 14-IV), Secretaría que, como se recordará, tiene a su cargo, además, la elaboración de los programas anuales globales para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

21. La obligatoriedad del Plan y de los programas.

"Una vez aprobados el Plan y los programas" -prescribe el artículo 32 de la Ley-, "serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias" (párrafo 1o.). Debe advertirse que ya antes el artículo 9o. había prevenido que "las dependencias de la Administración Pública Centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo" (párrafo 1o.).

Por lo que toca a la Administración Pública Paraestatal, el mismo artículo 32 prescribe, a la letra, lo que sigue: "Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la o-

bligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades" (párrafo 2o.). Es de señalarse que lo anterior también ya había sido previsto en el antes mencionado artículo 9o., en tanto dicho precepto dispone en su párrafo 2o. que "lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley". (†)

En consecuencia, la obligatoriedad del Plan y los programas queda claramente establecida, pero circunscrita a la Administración Pública Federal. Con todo, el mismo artículo 32 no deja de mencionar la posibilidad de que dicha obligatoriedad se extienda a otros sectores a través de los mecanismos de la coordinación y de la concertación (y, en cierto modo, de la inducción), mecanismos de los que nos ocupamos más adelante. En efecto, dispone que el artículo 32 que "la coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos", lo que, de acuerdo con otras disposiciones de la misma Ley de Planeación, puede convertir en obligatorias ciertas prescripciones del Plan y los programas para esos gobiernos. Por otra parte, el multicitado artículo 32 prevé que "la ejecución del Plan y los programas podrá concertarse, conforme a esta Ley con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares, lo que también podrá implicar la creación de un efecto de obligatoriedad de ciertas prescripciones del Plan y los programas. Finalmente, el mismo artículo 32 prescribe que "mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley, el Eje-

(1) La obligatoriedad del Plan y los programas para los funcionarios de la Administración Pública Federal, se encuentra acompañada de las correspondientes sanciones para los casos de contravención de los objetivos y prioridades del Plan o los programas, tema que es examinado en el párrafo 25 de este capítulo.

cutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas" (párrafo 4o.), lo que también bajo ciertos aspectos puede generar un efecto de obligatoriedad. Todos estos mecanismos pueden contribuir, entonces, a que el Plan y los programas -que en principio tienen un sentido puramente indicativo para el sector público no federal y para el sector privado-, devengan en obligatorios para los mismos, en ciertas condiciones y dadas determinadas circunstancias.

Son muchas las disposiciones que razonan con base en la obligatoriedad del Plan y de los programas. Por ahora, nos referiremos sólo a aquellos dos preceptos que aún no han sido analizados y que son los artículos 40 y 41 de la Ley, ubicados entre las disposiciones que tratan la concertación y la inducción, pero que también se refieren a la obligatoriedad del Plan y los programas. Establece el párrafo primero del artículo 40 que "los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de Leyes de Ingresos, ... y la aplicación de los instrumentos de política económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta Ley". A esta disposición general, se agrega la norma del párrafo segundo del mismo artículo, que se refiere específicamente a la concertación: "El propio Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados". Y añade la norma del artículo 41, que se refiere específicamente a la inducción: "Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y, en general, inducir acciones

de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan y los programas". Más aún, el artículo 40, párrafo primero, en la misma disposición general que hemos transcrito parcialmente, incluye otra disposición específica sobre inducción: "... los actos que las dependencias de la Administración Pública Federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, ... deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta Ley".

22. La integración del Plan y los programas en el orden jurídico federal.

La obligatoriedad del Plan y los programas para el sector público federal y, eventualmente, para otros sectores (incluidos los particulares), significa que ellos establecerían verdaderos deberes jurídicos, esto es, una exigencia de una conducta que "debe ser", bajo la posibilidad de que la no realización de esa conducta traiga consigo la aplicación de una sanción. Aunque todavía no se ha examinado la cuestión de las sanciones para los casos de incumplimiento del Plan y los programas -lo que se analiza en el párrafo relativo a las responsabilidades -, es posible, sin embargo, anticipar que quienes están obligados a observar el Plan y los programas, son pasibles de una sanción. En consecuencia, la obligatoriedad del Plan y los programas, implica que de ellos derivan verdaderos deberes jurídicos. Esta es una de las innovaciones más importantes -y con todo, lo de "innovación" es sólo relativo-, de la Ley de Planeación. (1)

Antes de su vigencia, la cuestión solía discutirse -y no sólo en México-, en torno a lo que se denominaba "la naturaleza jurídica" de los planes. Cuando un jurista habla de la naturaleza jurídica de algo, se refiere a la pertenencia de un determinado acto a alguna de las categorías que la ciencia

(1) El tema de las sanciones es examinado en el párrafo 25 de este capítulo.

jurídica ha establecido para sistematizar sus instituciones y para discernir que proposiciones son aplicables a cada conjunto de ellas: Ley, contrato, sentencia, etc., son algunas de las muchas categorías jurídicas que se han ido creando para ordenar esa aparentemente caótica masa de hechos, que se denominan actos en tanto corresponden a una acción del hombre y que se califican de jurídicos en tanto están regulados por el derecho. Pues bien, la preocupación por la naturaleza jurídica de los planes, respondía a una inquietud bien precisa, cual era la de explicar se la obligatoriedad de sus prescripciones. A riesgo de simplificar, digamos que habían quienes sostenían que los planes eran verdaderas leyes, y, por consiguiente, generaban efectos jurídicos, mientras habían quienes sostenían que no lo eran y, por tanto, no generaban tales efectos (en el primer caso, sus prescripciones eran obligatorias; en el segundo, no).

Esta manera de enfocar el problema era equivocada (y es equivocada, en la medida en que aún perdure). La cuestión de la obligatoriedad de los planes debe buscarse en la naturaleza de sus prescripciones y no en los planes como un conjunto de proposiciones. Más exactamente aún, tal cuestión debe abordarse a partir de la relación que exista entre las prescripciones de los planes que tengan una cierta naturaleza normativa (en sentido jurídico) y el orden jurídico dentro del cual dichas prescripciones son establecidas.

Nuestra posición al respecto, es desarrollada en el capítulo siguiente. Por ahora, nos limitaremos a dejar asentado que, en nuestra opinión, las proposiciones contenidas en los planes que contienen una exigencia de conducta que "debe ser", se integran al orden jurídico dentro del cual estos planes se han generado, siempre que dicho orden establezca las correspondientes sanciones para el caso de la no realización de dichas conductas. Desde ese punto de vista, tales proposiciones hacen las veces de antecedente a la consecuencia prevista como sanción por el orden

jurídico. Por tanto, bajo tales hipótesis, los planes se integran al orden jurídico, sin necesidad de que sean propiamente "leyes" (u otros tipos de ordenamientos jurídicos), pero sólo respecto de aquellas proposiciones suyas que contengan exigencias de conductas que "deben ser". Desde ese punto de vista, el Plan y los programas puestos en vigor dentro del marco de la Ley de Planeación, forman parte del orden jurídico federal.

23. La coordinación.

El Capítulo V de la ley de Planeación está íntegramente dedicado a la coordinación del Ejecutivo Federal con los gobiernos de las entidades federativas en materia de planeación. De esta manera se da cumplimiento al mandato constitucional contenido en el párrafo tercero del artículo 26 de la Constitución Política, que como se recordará expresa que, en lo que toca al proceso de planeación, la Ley determinará "las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas...las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".

Sin perjuicio de otras disposiciones de la Ley de Planeación que se refieren a la misma materia, los cuatro preceptos del Capítulo V que se ocupan específicamente de la coordinación tratan: (a) de los propósitos de la coordinación; (b) de las modalidades que pueden asumir la coordinación; y (c) de la manera como debe formalizarse la coordinación.

Respecto de los propósitos de la coordinación, el artículo 33 de la Ley prescribe que "el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que: (i) "dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo;" (ii) "(dichos gobiernos) coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional";

y (iii) "las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta". Los propósitos (i) y (iii) se refieren al proceso de planeación federal y estatal: se trata de que los gobiernos locales se incorporen a la planeación nacional del desarrollo y que se alcance incluso un sistema de planeación conjunta. El propósito (ii), en cambio, se refiere a la ejecución de la planeación nacional del desarrollo: ahora se trata de que los gobiernos de las entidades federativas coadyuven a la consecución de los objetivos de la planeación nacional. Los Municipios no son olvidados en estos propósitos de la coordinación: el acápite final del artículo 33 previene que "en todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios".

En lo que toca a las modalidades que puede asumir la coordinación, el artículo 34 de la Ley describe las diversas materias que pueden ser objeto de la misma coordinación. Nuevamente hay que distinguir entre las cuestiones que se refieren al proceso de planeación propiamente tal y las que se refieren a la ejecución de acciones que son el resultado de ese proceso. Respecto de lo primero, se prevé que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas: (i) "su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estime pertinentes". Se trata de conjuntar esfuerzos para la planeación del desarrollo; (ii) "los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación". Aquí aparece otra vez la planeación conjunta, referida ahora a la planeación estatal; (iii) "los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción". No se trata propiamente de planeación conjunta

directamente, sino de acuerdos técnicos para la planeación conjunta en las diversas entidades federativas; y (iv) "la elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del Artículo 14 de este ordenamiento". Nuevamente reaparece la planeación conjunta, ahora referida de modo exclusivo a los programas regionales que se elaboren dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Respecto de lo segundo, se prevé que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas "la ejecución de acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios", y se agrega que "para este efecto la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones" (párrafo final del artículo 34). Finalmente, el artículo 35 de la Ley añade una norma que debe observarse en todos los convenios de coordinación: "En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades". Sin embargo, la parte final del precepto limita su aplicación, como se reparará, a los convenios de coordinación que se refieran a actividades de planeación estatal.

La manera como debe formalizarse la coordinación es el convenio, reiteradamente aludido en diversas disposiciones. Sobre el particular, la Ley de Planeación se limita a prescribir que "el Ejecutivo Federal ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas" (artículo 36).

Una buena parte de los preceptos que se han examinado, tienen su fundamento en la existencia de una planeación estatal. Al respecto, debe decirse que ese tipo de planeación comenzó a surgir a partir de la década de los sesentas, concretándose en iniciativas tales como el Plan de Desarrollo Industrial de Sonora 1961-1980, el Programa Integral de Guanajuato 1967-1973, y los Programas de Desarrollo de Jalisco, Baja California, Tabasco, Oaxaca y del entonces Territorio de Baja California Sur. La planeación estatal fue más tarde consolidada con la cooperación de los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES), creados entre 1971 y 1975, los que a partir de 1977 se constituyeron en órganos asesores de los gobiernos de los Estados en materia de planeación y programación. En estos comités fueron formulados, durante 1979, los Planes Estatales de Desarrollo (PLADES). En 1981, los COPRODES se transformaron en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), quedando bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales. (1)

En ese sentido, puede afirmarse que la Ley de Planeación ha venido a vitalizar un sistema de planeación estatal preexistente, al precisar de mejor manera que la legislación anterior, la figura de los convenios de coordinación, con todos sus alcances. Es de señalarse, además, que la administración del Presidente De la Madrid continuó con la experiencia que se había iniciado en 1976 con los entonces llamados Convenios Unicos de Coordinación (CUC) -hoy denominados Convenios Unicos de Desarrollo (CUD)-, pero con la modalidad de que los CUD hoy incluyen compromisos específicos para que los gobiernos establezcan Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD), constituyéndose los COPLADES en las instancias que coordinan la planeación estatal con la planeación nacional. Es indudable que el desarrollo de la planeación estatal habrá de contribuir a la consolidación de

(1) La información anterior ha sido extraída de la revista Planeación Democrática, No. 3, mayo de 1983. En las pp. 17 ss. de ese ejemplar se pueden encontrar datos más amplios sobre la planeación estatal y, en especial, sobre la situación de los planes en cada Estado.

la planeación nacional (y viceversa), representando al mismo tiempo un importante aporte a la realización del principio de la descentralización de la vida nacional. La planeación estatal también ha comenzado a tener un marco jurídico especial en cada entidad, a través de la expedición de las correspondientes leyes estatales de planeación.

24. La concertación y la inducción.

Uno de los logros importantes de esta Ley de Planeación, está constituido precisamente por la regulación de la concertación de acciones para la ejecución del Plan y los programas, materia que antes no estaba regulada por Ley alguna y que ahora aparece tratada en el Capítulo VI de la Ley de Planeación. De esta manera, se incorpora, en cumplimiento también de un mandato constitucional, el mecanismo de la concertación y con éste, la figura que la doctrina francesa llama "contratos de programa", pero con una regulación de la que la legislación francesa ha carecido (no obstante su intensa práctica en materia de concertación).

Las disposiciones relativas se ocupan, en primer término, de facultar al Ejecutivo Federal para celebrar esta especie de contratos. Prescribe en tal sentido el artículo 37 de la Ley que "el Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias y entidades paraestatales, podrá concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados". A continuación, el artículo 38 de la Ley señala la manera como deben formalizarse las concertaciones que se alcancen, disponiendo que éstas serán objeto "de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se derivan de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma". Finalmente, el artículo 39 de la Ley agrega que "los contratos y convenios que se celebren conforme a este capítulo se considerarán de Derecho

Público", señalando que "las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltas por los tribunales federales.

En consecuencia, queda previsto que la planeación nacional del desarrollo pueda llegar a tener un sentido obligatorio respecto de los sectores social y privado, en la medida que éstos concierten con el Ejecutivo Federal la realización de ciertas acciones y, por supuesto, sólo en lo que a la ejecución de estas acciones se refiera.

En el mismo Capítulo VI, la Ley de Planeación trata de la inducción, materia que es regulada en los artículos 40 y 41, a los que ya nos referimos cuando hablamos de la obligatoriedad del Plan y los programas para el sector público federal. Ahora, regresamos a estos mismos preceptos, pero sólo para destacar que, estando ligada la inducción de acciones al propósito de que los particulares realicen ciertas conductas que favorezcan la consecución de los objetivos y metas del Plan y los programas, ella extiende el campo de los efectos de la planeación nacional del desarrollo al sector privado, sin crear verdaderas obligaciones para los particulares, sino simplemente promoviendo la ejecución de ciertas acciones. Sin embargo, en algunos casos, la inducción de acciones puede llegar a crear algunos deberes para los particulares, como ocurre en el campo de los estímulos fiscales que se conceden bajo la condición de que el beneficiado realice ciertos hechos económicos, y, obviamente, se dejan sin efecto si ello no ocurre. Aún cuando en estos casos no existe propiamente una concertación de acciones, creemos que por lo menos existe una relación jurídica entre el Fisco federal y los beneficiados, de la que emanan derechos y obligaciones que son legalmente definibles.

25. Las responsabilidades.

El carácter obligatorio no sólo de la Ley de Planeación, sino también de los productos del proceso de planeación, hizo necesario que ésta se ocupara de la cuestión de las responsabilidades en el Capítulo VII y último de la Ley. En este Capítulo se regula la responsabilidad administrativa (artículo 42) y la responsabilidad que a falta de otro calificativo denominaremos política (artículo 43). Pero, éstas no son las únicas responsabilidades que regula la Ley, pues entre ellas debería considerarse la que deriva del incumplimiento de los contratos o convenios que sean el resultado de una concertación (y creemos que también, en algunos casos, la que deriva del incumplimiento de alguna relación de inducción). A continuación, se analizan todas estas diversas especies de responsabilidades.

Establece el artículo 42 de la Ley que "a los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas (sic), se les impondrá las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable" (párrafo primero). El precepto se refiere entonces a la responsabilidad administrativa de los funcionarios de la Administración Pública Federal, responsabilidad que es independiente "de las de orden civil, penal y oficial que se pueden derivar de los mismos hechos", como lo precisa el artículo 43 de la misma Ley. Pues bien, los hechos que puedan dar origen a este tipo de responsabilidad, son los siguientes: (i) contravención de las disposiciones de la Ley; (ii) contravención de las disposiciones que de la misma Ley deriven; y (iii) contravención de los objetivos y prioridades del Plan y los programas (en el texto publicado de la Ley, hay un ostensible error, que consiste en sustituir la palabra "o" que se-

guiría a la expresión "deriven", por la palabra "a", que le resta todo sentido a lo allí prescrito). Esta responsabilidad administrativa se hace efectiva a través de "los propios titulares de las dependencias y entidades (quienes) promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición" (párrafo segundo del mismo artículo 42). (1)

Junto con la mencionada responsabilidad, la Ley se refiere en el mismo Capítulo VII a otro tipo de responsabilidad, que se genera por el incumplimiento de los convenios de coordinación y de los acuerdos que de los mismos deriven. Dispone el artículo 44: "El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven" (párrafo primero). Y agrega: "De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 de la Constitución General de la República" (párrafo segundo).

Finalmente, no puede dejarse de hacer mención a la responsabilidad que derivaría, tanto para el Ejecutivo Federal como para los grupos sociales o particulares interesados, del incumplimiento de los contratos o convenios que formalizarán la concertación de ciertas acciones, materia a que se refieren los ya comentados artículos 38 y 39 de la Ley. En este rubro, deberían incluirse también las responsabilidades que establecen, en ciertos casos, las normas jurídicas que se refieren a la inducción de acciones.

(1) Es oportuno señalar que, por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982), establece que éstos tendrán, entre otras obligaciones, la de "formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia...", obligación cuyo incumplimiento "dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan" (artículo 47, fracción II).

El conjunto de las disposiciones relativas a las responsabilidades, le confieren sentido jurídico a las prescripciones sobre la obligatoriedad del Plan y los programas, especialmente en lo que concierne a la obligatoriedad de éstos para la Administración Pública Federal. Por lo pronto, es con base en estas disposiciones que el Plan y los programas se integran, de la manera que se ha visto más atrás, al ordenamiento jurídico federal, pues ellas transforman las conductas que el Plan y los programas exigen a los funcionarios públicos, en verdaderos deberes jurídicos. Pero no menos importantes son las disposiciones relativas a las responsabilidades que surgen del incumplimiento de los convenios de coordinación y de los contratos o convenios de concentración, puesto que ellas le atribuyen también el sentido de deberes jurídicos a las obligaciones derivadas de tales convenios y contratos, lo que antes no estaba claro.

Desde esa perspectiva, la Ley de Planeación representa una innovación, que más atrás calificamos de relativa, dado que, del contexto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la hoy abrogada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, se desprendían, en nuestra opinión, conclusiones similares en lo que concierne a la obligatoriedad de los planes y programas para la Administración Pública Federal y a la responsabilidad de sus funcionarios y empleados en caso de inobservancia de los mismos. Sin embargo, es evidente que el sistema vigente en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos respecto de la planeación, constituye un avance considerable, desde un punto de vista jurídico, para la eficacia misma de la planeación, que tiene ahora un preciso apoyo legal en lo que se refiere a la obligatoriedad del Plan y los programas.

CAPITULO XI. LAS DETERMINACIONES, ALCANCES Y LIMITES DEL
MODELO JURIDICO VIGENTE PARA LA PLANEACION
EN MEXICO.

Sumario. 1. Los aspectos generales de las determinaciones, alcances y límites del modelo jurídico vigente para la planeación en México. 2. La ideología de la Revolución Mexicana. 3. La constitución económica como determinante y límite del modelo jurídico vigente para la planeación. 4. El proyecto nacional como determinante y límite del modelo jurídico vigente para la planeación. 5. El proyecto nacional bajo la perspectiva de la Ley de Planeación. 6. Constitución económica, proyecto nacional y desarrollo económico y social. 7. Las determinaciones y límites de la planeación democrática. 8. La legislación secundaria como instrumento y límites para la ejecución de la planeación dentro del modelo jurídico vigente. 9. Las proyecciones de la planeación en el modelo jurídico vigente: la integración de los planes al ordenamiento jurídico del Estado. 10. La estructura de las normas jurídicas. 11. Las proposiciones de los planes y las normas jurídicas. 12. La integración de los planes a un ordenamiento jurídico estatal. 13. La integración que la Ley de Planeación hace del Plan y los programas respecto del ordenamiento jurídico federal. 14. El debate de la naturaleza jurídica de los planes en el derecho comparado. El caso de Francia. 15. Algunas conclusiones sobre las determinaciones, alcances y límites del modelo jurídico vigente para la planeación.

1. Los aspectos generales de las determinaciones, alcances y límites del modelo jurídico vigente para la planeación en México.

A lo largo de la segunda parte de esta obra: se ha examinado cómo, dentro del marco del desarrollo económico nacional y de las transformaciones del Estado mexicano, se llevaron a cabo en el país numerosas experiencias de planeación, que se fueron realizando mientras también se iba definiendo un sistema jurídico para la misma planeación, definición que culminó con la

puesta en vigor del modelo jurídico vigente desde 1983 (analizado en el capítulo anterior).

Los datos que se fueron acumulando en torno a los temas que se han tratado, están relacionados por una cierta lógica interna, en tanto el desarrollo económico nacional y las transformaciones del Estado mexicano, determinaron la práctica de la planeación que tuvo lugar efectivamente en el país, empezando por la necesidad de llevarla a cabo, necesidad que no pocas veces determinó también la forma que la planeación asumió. Pero, también estuvieron presentes en la misma un proyecto político cuyas definiciones básicas tenían que ver con la ideología de la Revolución Mexicana -plasmada en la Constitución Política de 1917-, proyecto que sin embargo pasó a estar mediado por una visión del subdesarrollo y una interpretación de la realidad económica, política y social del país, que fueron la fuente más inmediata de las políticas que la planeación más moderna hubo de instrumentar, cada vez que se impuso la necesidad de planear el desarrollo.

Todo este conjunto de hechos contribuyeron a determinar y fijar los límites del modelo jurídico vigente de la planeación en México, en el contexto de un ordenamiento jurídico -empezando por la Constitución Política del país-, también determinado por las estructuras económicas, políticas e ideológicas dominantes en México.

Dentro de esas estructuras, el sistema jurídico cumplió la función de consolidar las mismas, integrando los distintos elementos que las componían y relacionándolas entre sí, con la particularidad de que, al mismo tiempo, fue concebido como el mecanismo específico de un proceso de cambios sociales, vinculado a la llamada "ideología de la Revolución Mexicana". En efecto, los movimientos sociales y la lucha armada que implicó esa Revolución, terminaron por gestar en 1917 una

Constitución Política que expresó claramente la ideología del sector en armas hegemónico -el movimiento constitucionalista-, bajo la forma de un proyecto nacional del que la propia Constitución fue depositario. A partir de allí, la legislación se cundaria hubo de ser concebida bajo la inspiración de la misma ideología, que por lo demás los sucesivos gobiernos, con distintos matices, sustentaron. El modelo jurídico vigente para la planeación en México, responde a las determinaciones que le impone tal ideología -a través del ordenamiento jurídico de que forma parte y, por lo pronto, de la Constitución Política-, con sus correspondientes limitaciones.

La existencia de ese ordenamiento jurídico, por otra parte, no garantizó necesariamente la realización del proyecto nacional plasmado en el mismo ordenamiento, pues la deliberada flexibilidad de éste permitió que el proyecto de desarrollo capitalista, nacionalista y autónomo -a través del cual se pretendía y se pretende construir una nueva sociedad-, se transformara posteriormente en un proyecto desarrollista, dentro del cual tuvo lugar un proceso de transnacionalización de la economía, que si bien implicó un crecimiento de la misma, no trajo consigo una transformación sustancial de la sociedad mexicana. Viene al caso entonces recordar las palabras de Felipe Tena Ramírez, que al destacar las contradicciones que suelen existir entre lo "normado" y lo "normal", menciona el carácter "literario" que suelen asumir entre nosotros las Constituciones Políticas.

Como quiera que sea, el hecho es que prácticamente todas las determinaciones y límites del modelo jurídico vigente para la planeación en México, tienen una expresión en el ordenamiento jurídico de que forma parte, por lo cual el análisis que se hará de tales determinaciones y límites lo será en función de dicho ordenamiento, en especial de la Constitución Política, que contiene los elementos fundamentales del

"proyecto nacional" al que está subordinado la planeación y de la "constitución económica" dentro del cual ésta debe desenvolverse. Con todo, nos parece de interés recordar algunos aspectos de la ideología de la Revolución Mexicana -entendiendo por tal la definida a la conclusión de la lucha armada, en el Congreso Constituyente de 1916-1917-, que ilustran el proyecto nacional concebido en el seno de ese Congreso Constituyente e incorporado en la Carta Fundamental vigente.

2. La ideología de la Revolución Mexicana.

La identificación de la ideología de la Revolución Mexicana con la del movimiento constitucionalista, lleva a identificarla con la ideología del líder de dicho movimiento, el señor Venustiano Carranza, que en la etapa de la lucha armada fungió como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Y la ideología de Carranza suele ser analizada a través de dos documentos básicos de que es autor el mismo Carranza, documentos que abren y cierran la vida del movimiento constitucionalista: el Plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913), con el que los constitucionalistas inician su movimiento, y el proyecto de reformas constitucionales (1° de diciembre de 1916), que el mismo señor Carranza sometió a la consideración del Congreso Constituyente convocado para reformar la Constitución de 1857 y del que habría de emanar la Constitución de 1917. Sin embargo, tal identificación debe ser algo más que matizada.

Como se sabe, el Plan de Guadalupe se limitaba a convocar a la Nación para restablecer el orden constitucional gravemente quebrantado. Pero, quienes integraban ese movimiento, aspiraban a algo más, lo que hicieron presente a Carranza en el momento en que se suscribía el documento. En definitiva, por razones tácticas aducidas por el mismo señor Carranza ("acabar primero con el gobierno usurpador") y contando con su

promesa de formular un programa social al triunfo de la lucha, se suscribió el Plan de Guadalupe (1). Más tarde, en un discurso pronunciado en Hermosillo (24 de septiembre de 1913), el propio Carranza hizo explícitamente suyas algunas de estas aspiraciones. Dijo: "...sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosamente la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no es sólo repartir la tierra y las riquezas naturales, no es el sufragio efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado; es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la economía nacional... El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que en nada le favorecen. Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie, pueda evitar... Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social" (2).

Más de cincuenta años después, el exJefe del Estado Mayor del señor Carranza -Alfonso Barraquán-, habría de rememorar en solemne ocasión -en el Cincuentario del Congreso Consti

-
- (1) Cuenta Francisco J. Múgica, testigo de ese hecho, que luego de la lectura del documento, en el que "sólo campeaba la idea legalista, motivo y principio de aquella campaña ...empezaron las propuestas para agregar al proyecto del señor Carranza li neamientos agrarios, garantías obreras, reivindicaciones y fraccionamiento de latifundios, absolución de deudas y abolición de tiendas de raya..." (transcrito por Jesús Silva Herzog, Breve historia de la revolución mexicana, F.C.E., México, 7a. reimpresión, 1973, pp. 26 y 27).
 - (2) El texto completo del discurso aparece en Jesús Silva Herzog, op. cit. supra, pp. 59 a 64.

tuyente- estas palabras de Carranza (recibidas "con sorpresa para todos, pues nadie esperaba oír [este] categórico anuncio"), para reafirmar así el título de "Padre de la Constitución de 1917" que se le suele atribuir al mismo señor Carranza (1). Sin embargo, la verdad es que, como también se sabe, el proyecto de reformas constitucionales presentado por Carranza al Congreso Constituyente, se limitaba a introducir ciertos cambios en determinados artículos de la Constitución de 1857, cambios que no reflejaban lo que hoy se denomina "la ideología de la Revolución Mexicana". Pero, la voluntad mayoritaria del mismo Congreso Constituyente fue de otra opinión y, en definitiva, la nueva Constitución incorporó en algunos preceptos básicos -los artículos 3o., 5o. (ex 4o.), 27 y 130-, el ideal que se había ido configurando durante la lucha armada. ¿Se trataba nuevamente de un paso táctico de Carranza? Para los fines que ahora nos interesan, ello es indiferente, pues el hecho es que, ideológicamente, el movimiento triunfante se orientó (y sin una aparente oposición de Carranza) en el sentido que conocemos. Hay que recordar, como lo hace un autor (2), que "en vísperas de Querétaro, el constitucionalismo era más que nunca una facción compuesta por un conjunto de tendencias, bastante disímiles y hasta encontrada en diversos puntos" y, sobre todo, que "el dirigente principal de la tendencia jacobina (en el Congreso Constituyente) fue Francisco José Múgica, quien encabezó particularmente a una serie de oficiales del ejército constitucionalista y tuvo el apoyo de los delegados provenientes del movimiento obrero en la lucha por esas reformas" (con el discreto apoyo del general Obregón). El bloque en el poder se definió

(1) Cfr. Los Derechos del Pueblo Mexicano, Porrúa, México, 1978, vol. II. pp. 839 a 841.

(2) Cfr. Adolfo Gilly, La revolución interrumpida, Ediciones "El Caballito", México, 9a. ed., mayo 1977, pp. 226 y 227, donde también se acota que "en la discusión se definieron políticamente las dos corrientes del Constituyente: una conservadora, que había redactado y apoyaba el proyecto de Carranza, y otra radical o jacobina -como las llamaban sus adversarios y aceptaban ser llamados ellos mismos- que quería introducir profundas reformas políticas y sociales en la estructura jurídica del país, reformas que en la intención de algunos de ellos debían orientarse en una perspectiva socializante".

entonces por un proyecto nacional diverso del de su líder. Esta situación es descrita por el mismo autor como "una de las contradicciones centrales del carrancismo, que se mantuvo durante toda la lucha armada y se expresó nuevamente al redactarse la Constitución: la contradicción entre la dirección burguesa de Carranza y el ala militar, pequeñoburguesa y jacobina, entre cuyos representantes se contaba Múgica y, en parte, Lucio Blanco y otros", con la consecuencia de que "el ala jacobina tuvo que esperar (mientras maduraba ella misma en la lucha) toda una extensión y profundización de la revolución que aún no existía cuando se firmó el Plan de Guadalupe" (1).

La ideología surgida de la Revolución de 1910, sigue presente en la historia de México de nuestros días. Hace no muchos años atrás, un estudioso norteamericano de la historia de México concluía su obra sobre la Revolución Mexicana, expresando que ella "destruyó lo viejo y permitió lo nuevo. - Esto hizo a México desprenderse orgullosamente del vicioso síndrome de atraso característico en gran parte del siglo XX y lo puso en el camino a la modernidad. Al abrirse la década de los setentas, la meta no ha sido alcanzada. Muchos mexicanos no gozan todavía la clase de vida que la revolución les prometió. Y el muy real progreso del país como un todo acarrea en su desarrollo nuevos y serios problemas. Quizá, como algunos han argüido sesenta años después de que Madero abrió las compuertas, la mística revolucionaria ha sobrevivido a su utilidad. Pero aun quienes buscan nuevas soluciones, toman la revolución como punto de partida (2). Nos parece que este último hecho es cierto. Quienes buscan "nuevas soluciones" o, más exactamente, quienes buscan la satisfacción de antiguas aspiraciones, no pueden menos que tomar como punto de partida la ideología surgida

(1) Ibidem, p. 90.

(2) Cfr. Charles C. Cumberland, La Revolución Mexicana. Los años constitucionalistas, FCE, México, 1975, pp. 377 y 378.

del hecho histórico más trascendente de la historia moderna de México y legitimada por esa misma historia, de manera especial por la propia Constitución y por el Estado mexicano que, a lo largo de muchos años, se ha reproducido con base en esa ideología. Es posible que la mística revolucionaria haya sobrevivido a su utilidad, pero eso es cierto sólo para aquellos sectores que aceptándola formalmente, pudieron llevar a cabo la tarea de transformismo que les garantizó su continuidad como sectores hegemónicos o les abrió la posibilidad de devenir en sectores hegemónicos, a través de su participación en el manejo del Estado. En cambio, para el pueblo mexicano en su conjunto, tal mística revolucionaria ha sobrevivido como una ideología útil, que la retórica esparcida a su alrededor no ha logrado disolver.

Con lo dicho, entramos directamente a analizar las determinaciones y los límites que presenta el modelo jurídico vigente para la planeación en México, utilizando para ese efecto dos categorías relacionadas entre sí, que si bien conceptualmente son diversas, en la práctica pueden confundirse: nos referimos a la categoría de "constitución económica" y la categoría de "proyecto nacional", que al ser ambas incorporadas al ordenamiento jurídico nacional, terminan por identificarse en tanto suelen ser materia de los mismos preceptos, que por una parte definen la constitución económica del país e implícitamente definen el proyecto nacional o viceversa. Sin embargo, mantendremos la distinción en cuestión, para efectos de examinar más adelante las relaciones entre la constitución económica del país y el proyecto nacional enunciado en la Constitución Política.

3. La constitución económica como determinante y límite del modelo jurídico vigente para la planeación.

Desde un punto de vista formal, la Ley de Planeación -como toda ley secundaria-, está subordinada sustantivamente a la Constitución Política.

En el capítulo anterior, esta subordinación fue puesta de manifiesto en relación con los preceptos de la Constitución que se refiere directamente a la planeación, es decir, con los artículos 25 y 26 constitucionales. Sin embargo, dicha subordinación es más amplia aún, pues se refiere a la Constitución Política en su conjunto, especialmente con lo que se denomina "la constitución económica". Esta última expresión es una categoría elaborada no hace mucho por la ciencia jurídica, para identificar aquellas normas jurídicas fundamentales que regulan el orden económico (que son del todo ajenas al constitucionalismo clásico). Haciendo abstracción por ahora de la polémica que esta categoría ha provocado (1), cabe señalar que ella tiene algunos méritos descriptivos no despreciables. Vinculada a la llamada Escuela de Friburgo y, en especial, a W. Eucken (2), con la expresión "constitución económica" se designa al orden fundamental de la vida económica regulado jurídicamente (3). Así entendida dicha expresión, es evidente que

-
- (1) Cfr. de Horst Ehmke, Economía y Constitución (Verlag C. F. Muller Karlsruhe, 1961). Existe una traducción parcial en español a cargo de la Maestría en Derecho Económico de la UAM-X.
- (2) W. Eucken la define como "la decisión total sobre el orden de la vida económica de una comunidad..." Cit. en Martín Bassols Coma, La planificación económica, en El modelo económico en la Constitución española, de Fernando Garrido Falla *et alter*. Publicación del Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981, vol. II, p. 379, nota 320.
- (3) La definición la tomamos de Martín Bassols, *ibidem*, p. 378.

la Constitución Política contiene una "constitución económica", esto es, la regulación jurídica del orden fundamental de la vida económica.

Las bases principales de la "constitución económica" se encuentran en los artículos 5°, 25, 26, 27, 28, 123 y 131 constitucionales, que permiten el funcionamiento de un sistema económico de carácter capitalista, con una fuerte mediación del Estado en las relaciones sociales de producción. Este sistema se fundamenta en la propiedad privada de los medios de producción, acompañada de una libertad de industria y comercio, y en la venta del uso de la fuerza de trabajo, bajo ciertas prescripciones, pero tiene como contrapartida no sólo un régimen de propiedad pública, sino también una presencia determinante del Estado en el proceso de acumulación privada.

En materia de propiedad privada, es de señalarse que la propiedad originaria de las tierras y de las aguas corresponde constitucionalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada (artículo 27, párrafo primero). Aunque la Constitución no contiene disposiciones sobre la propiedad privada de otros bienes, se supone la existencia de ella en diversos preceptos de la propia Constitución -que garantizan la misma-, como es el caso de los artículos 14 y 16. El propio artículo 123 -relativo al trabajo-, razona continuamente con base en la existencia de propietarios privados de los medios de producción que funcionan como patrones e, incluso, garantiza sus facultades respecto de dichos medios, cuando por ejemplo señala que el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas (Apartado A, fracción IX, inciso "d"). En fin, son numerosas las referencias que la Constitución hace a la propiedad privada en general, aunque no haya un precepto específico que la establezca de manera general,

como lo hace el párrafo primero del artículo 27 respecto de la propiedad de las tierras y de las aguas. Como quiera que sea, el mismo artículo 27 establece en su párrafo segundo la posibilidad de que los bienes que son objeto de la misma puedan ser expropiados por causa de utilidad pública, agregando el párrafo tercero del mismo artículo que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Junto con el sistema de propiedad privada, coexiste un sistema de propiedad pública y de propiedad social. El régimen de propiedad pública se fundamenta principalmente en el artículo 27 constitucional, que atribuye al Estado el dominio directo de lo que, en términos generales, podrían denominarse los recursos naturales del país, renovables y no renovables. La propiedad social, por su parte, se basa en lo fundamental en el régimen agrario establecido por el mismo artículo 27 constitucional, régimen que incluye sin embargo un sistema de pequeña propiedad agrícola y ganadera. Respecto de la propiedad pública, debe decirse que existe la posibilidad, por regla general, de que el Estado entregue en concesión los bienes respectivos, para que sean explotados por los particulares (artículo 27, párrafo sexto). El ámbito de la propiedad privada -si entendemos ahora por tal el derecho exclusivo para explotar económicamente un bien y apropiarse de los frutos de esa explotación (que el sentido más profundo que tiene el derecho de propiedad dentro de un sistema capitalista)-, es entonces bastante más amplio de lo que podría considerarse desde un punto de vista estrictamente "civilista" de la propiedad.

De otro lado, el artículo 5° de la Constitución establece que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad, sin em-

dicho precepto puntualiza 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" (párrafo tercero). El mismo precepto define, en cierto modo, el campo de las actividades de cada sector, al señalar que "el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan" (párrafo cuarto). Tales áreas estratégicas son: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal (léase, Banco de México); petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles y las demás actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Esta última disposición permite que las "áreas estratégicas" puedan ampliarse más allá de lo señalado en la Constitución. A lo anterior, debe añadirse la actividad de la prestación del servicio público de banca y crédito, que está reservada exclusivamente al Estado (párrafo quinto del artículo 28). Con observancia de esos límites, se pueden desarrollar las actividades económicas de los sectores social y privado. El primero de ellos estaría compuesto, de acuerdo con la Constitución, por los ejidos, las organizaciones de trabajadores, las cooperativas, las comunidades, las empresas que pertenecen mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios (artículo 25, párrafo séptimo). El segundo de ellos estaría compuesto, por exclusión,

por lo que no es sector público ni sector social.

Ahora bien, dentro de esa división constitucional de sectores económicos, se encuentran previstas ciertas interacciones entre los mismos. Por lo pronto, la Constitución establece que el sector público podrá participar con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar lo que ella denomina "las áreas prioritarias del desarrollo". De otro lado, la propia Constitución prevé que, bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. Además, la Constitución prescribe que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social. También prescribe la Constitución que la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico, en los términos que establece la propia Constitución. Finalmente, se faculta al Estado para otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación (artículos 25, párrafos quinto a octavo, y 28, párrafo final).

Para concluir con esta somera descripción de la "constitución económica", digamos que el mercado interno está fuertemente regulado por el artículo 28 constitucional y el mercado externo por el artículo 131 constitucional. El primero de esos preceptos trata de las situaciones monopólicas, prohibiendo todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general y de una clase social. Junto con lo anterior, el mismo precepto trata de la fijación de precios máxi-

mos de los bienes necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como de las modalidades de la organización de la distribución de dichos bienes, declarando además que la ley protegerá a los consumidores. Por su parte, el segundo de esos preceptos otorga facultades privativas a la Federación en materia de comercio exterior, dejando establecido que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente a efectos de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

4. El proyecto nacional como determinante y límite del modelo jurídico vigente para la planeación.

Dentro de este marco que estamos denominando la "constitución económica" nacional, el Estado asume la rectoría del desarrollo nacional y lleva a cabo la planeación del mismo. En este momento es del caso volver al texto de los dos primeros párrafos del artículo 25 constitucional -examinados en el capítulo anterior-, pues ahora queda en claro el sentido que tienen las expresiones contenidas en el párrafo primero, que plantea que el desarrollo integral habrá de permitir "el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución"; pero, sobre todo, el sentido de las contenidas en el párrafo segundo, que condiciona la planeación y, en general la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, al "marco de libertades que otorga esta

Constitución". Este marco está configurado precisamente por la "constitución económica" de que nos hemos ocupado en el párrafo precedente.

Sin embargo, además de lo anterior, la misma Carta Fundamental establece -como se recordará-, que "los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación" (artículo 26, párrafo segundo), idea que -como también se recordará-, es desarrollada por la Ley de Planeación (artículo 2o.).

La categoría de "proyecto nacional" -a diferencia de la categoría "constitución económica"-, no tiene su origen en la ciencia jurídica, sino más bien deriva directamente de la teoría de la planeación, de dónde es tomada por la reforma constitucional y por la propia Ley de Planeación. La idea de proyecto nacional está referida a un conjunto de propuestas para configurar un modelo de país que se desea hacer realidad, propuestas que enuncian los cambios sociales necesarios para ese efecto. Los "fines" del proyecto nacional, por consiguiente, no pueden consistir sino en la creación del modelo de sociedad que parece deseable. Ahora bien, al tenor de lo dispuesto tanto en la Constitución cuanto en la Ley de Planeación, el proyecto nacional cuyos fines determinarían los objetivos de la planeación, se encuentra contenido en la propia Constitución Política. En consecuencia, para desentrañar tal proyecto nacional, es menester hacer una "lectura" especial de la misma Constitución, que conduzca a la determinación del modelo de país que, a través de determinados cambios sociales, configura dicha Constitución. En otras palabras, así como se ha hecho una lectura especial de la Carta Fundamental para poner en claro la "constitución económica" que ella contiene, también es necesario hacer otro tipo de lectura para encontrar el proyecto nacional que también contendría la Constitución Política. Es lo que hace el artículo 2o. de la Ley de Planeación, cuando

señala cuáles son los "principios" por los cuales debe regirse la planeación (según se ha visto en el capítulo anterior).

Aunque la enunciación que hace el artículo 2o. de la Ley de Planeación podría evitarnos la tarea de esa lectura, creemos que del proyecto nacional puede hacerse una caracterización, independientemente de lo que al respecto establece la Ley de Planeación, que destaque más la sustancia del proyecto nacional contenido en la Constitución Política, que algunos de sus detalles (sin perjuicio de que más adelante volvamos sobre el mismo tema, bajo la perspectiva que del proyecto nacional tiene la Ley de Planeación). Esta caracterización se puede fundamentar desde el punto de vista del texto de la Constitución, en los mismos preceptos que se utilizaron para describir la "constitución económica" del país, a los que quizás habría que agregar el artículo 3o. constitucional y otros. En obsequio de la brevedad, no entraremos a fundamentar en cada precepto constitucional, cuando pueda ser el caso, las propuestas que configurarían el proyecto nacional, sino que nos limitaremos a hacerlo remitirnos al contexto de la Constitución.

En términos generales, puede decirse que en la Constitución Política subyace un proyecto nacional que, desde sus orígenes (1917), ha permanecido inalterable en lo que hace a su sustancia. Ello no obstante que la Constitución ha sido objeto, durante los 67 años de su vigencia, de 316 reformas y adiciones, según las cuentas que han hecho algunos especialistas en el tema. La cifra es bastante alta, si se piensa que se trata de una Constitución "semi-rígida" en materia de cambios, esto es, que contiene un procedimiento de reforma no propiamente flexible. Con todo, estas reformas y adiciones no han modificado -salvo en contados casos y en determinadas materias (como ocurrió con los cambios en materia agraria de año 1947)-, el "espíritu" del proyecto nacional, sino más bien lo han confirmado.

En consecuencia, creemos que, en primer término, el referido proyecto nacional sigue presentando -tal como es visualizado por una Constitución Política que tiene sus orígenes en un movimiento social y una lucha armada (la Revolución Mexicana)-, los elementos propios de un proyecto de reforma social. En efecto, si se revisan los enfoques fundamentales de dicho proyecto, se puede constatar que ellos, desde un punto de vista técnico, tienen una naturaleza esencialmente reformista, esto es, no conservadora. En otras palabras, el proyecto nacional refleja los puntos de vista característicos de los reformadores sociales, que contrastan con los que sustentan tradicionalmente los conservadores. Siguiendo de cerca la aguda síntesis que Gerhard Lenski hace de los elementos básicos de la controversia histórica entre conservadores y reformadores (1), digamos que el proyecto nacional contenido en la Constitución Política expresa un punto de vista optimista sobre la naturaleza humana y una desconfianza frente a las instituciones restrictivas (lo que le imprime un carácter políticamente democrático). La sociedad es concebida por el proyecto nacional como un marco donde se libran distintas luchas, especialmente las de las clases sociales, que son grupos reales que tienen sus propios intereses y que pueden entrar en conflicto con otros grupos de intereses opuestos; pero en el proyecto nacional este conflicto es evitable. Para el mismo proyecto, el sistema de desigualdad social existente no responde a una ley de las sociedades, sino que es creado por los mismos hombres de modo que los derechos y privilegios existentes tienen un origen general-

(1) Cfr. de ese autor Poder y privilegio: teoría de la estratificación social, trad. de Roberto Bixio, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1969, cuyo capítulo I está vertido en La desigualdad social, I, pp. 13 a 45, cit. supra. Aunque en el texto se habla de "conservadores" y "radicales", hemos sustituido esta última expresión por "reformadores" que nos parece más apropiada para el caso.

mente espúreo (1). Este sistema de desigualdad social es la fuente principal de los conflictos en el seno de la sociedad, y ha sido mantenido históricamente por la coerción, siendo utilizados para ese propósito el Estado y el orden jurídico, situación que el nuevo Estado mexicano se propone revertir.

Estas son las premisas básicas, de la cual derivan las propuestas más o menos concretas que configuran el proyecto nacional que contiene la Constitución Política. Estas propuestas están encaminadas sustancialmente a la consolidación de México como una nación soberana e independiente y a la transformación de la sociedad mexicana en una sociedad igualitaria, con base en un régimen de auténtica democracia política.

En el momento en que se formularon tales propuestas, ellas no constituían en estricto rigor una novedad, pues las mismas estuvieron presentes en los dos grandes movimientos sociales que precedieron a la Revolución Mexicana: la Independencia y la Reforma. En ese sentido, ellas representaron la reafirmación de antiguas aspiraciones, que en el contexto histórico en que fueron formuladas -una fuerte dependencia política y económica respecto de las nuevas metrópolis y un régimen de injusticia social sustentado por formas no democráticas de gobierno-, no pudieron sino identificarse con las antiguas demandas de remoción de los obstáculos para que México fuera una nación soberana e independiente, dentro de la cual tuviera cabida una sociedad igualitaria. Esos obstáculos estuvieron constituidos en el Porfiriato por la inter-

(1) En el proyecto nacional no tiene cabida entonces la premisa básica del conservadurismo, en el sentido de que la desigualdad social correspondería a una especie de ley de las sociedades humanas y que, en lenguaje del funcionalismo, podría resumirse así: "...la desigualdad social constituye un mecanismo desarrollado de manera inconsciente por el cual las sociedades aseguran que las posiciones más importantes sean ocupadas concienzudamente por las personas más calificadas" (el pasaje transcrito es de Kingsley Davis, *Human Society*, [Nueva York, McMillan, 1949 p. 367] y aparece reproducida por Gerhard Lenski en la op. cit. supra, p. 33).

vención de los intereses extranjeros en la vida nacional - especialmente, en la vida económica, bajo formas neo-coloniales -y por la mantención de un Estado esencialmente oligárquico, que coercitivamente mantenía un régimen social injusto. De allí el carácter decididamente nacionalista, igualitarista y democratizante del proyecto nacional contenido en la Constitución Política.

El gran actor de los cambios sociales postulados en el proyecto nacional, sería el Estado, que se suponía sería un nuevo Estado, de formas democrático-representativas y dentro de un sistema federal que tuviera en consideración los intereses locales (e, incluso, con un municipio libre como célula básica de la estructura estatal). A este Estado le correspondería garantizar no sólo su continuidad como Estado-democrático, sino también la producción y reproducción de una sociedad democrática, entendida esta última como una sociedad que otorgaría mínimos de bienestar a sus integrantes y en definitiva los colocaría en una situación de igualdad de seguridades y de oportunidades, con base en el largo catálogo de derechos sociales que incluyó, desde un principio, la Constitución Política (catálogo que por otra parte ha sido paulatinamente enriquecido).

5. El proyecto nacional bajo la perspectiva de la Ley de Planeación.

A este proyecto nacional se remite el artículo 20. de la Ley de Planeación, cuando hace una enunciación de los principios en que se basará la planeación, enunciación que ha sido reproducida en el capítulo anterior. Con base en lo que se ha dicho en el párrafo precedente, creemos necesario revisar tal enunciación, que representa una interpretación de la Constitución Política en tanto depositaria de un proyecto nacional.

Como se recordará, el primero de esos principios consiste en "el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural", que con palabras más o menos similares fue definido como el primero de los objetivos del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Coincidimos con la descripción de este objetivo del proyecto nacional, que se encuentra presente en muchos preceptos de la Constitución (a partir del artículo 3o. constitucional). Como se ha dicho muchas veces, la construcción de la nación mexicana como una nación soberana, libre e independiente, es prácticamente un prerrequisito del proyecto nacional.

El segundo de tales principios abunda sobre la noción de democracia, en tanto está referido a "la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático... que la Constitución establece" y a "la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades de gobierno". Ello se corresponde con la idea constitucional de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, que ejerce la misma a través de los Poderes establecidos para ese efecto (artículos 39, 49 y 41) y con la idea también constitucional de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (incorporada en 1946 al texto del inciso "a" de la fracción I del artículo 3o.), a la que ahora se le agregan elementos de democracia directa (participación en la planeación y en la ejecución de las actividades de gobierno). El principio que estamos comentando, se refiere también a "la preservación y el perfeccionamiento del régimen ...republicano, federal y representativo que la Constitución establece...", lo que se encuentra en correspondencia fundamentalmente con el artículo 39 consti

tucional. Pero, es del caso señalar que precisamente el modo jurídico de la planeación, tanto en la Constitución cuanto en la Ley, establece una considerable excepción al régimen representativo, en la medida en que prescribe formas democráticas directas, resumidas en la participación social en la propia planeación, que se separan del régimen representativo establecido en la Constitución.

El tercero de los mismos principios está referido a "la igualdad de derechos", que es la idea que encabeza la Constitución Política (artículo 1o.); y a "la atención de las necesidades básicas de la población y a la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria", lo que no sólo representa recoger el planteamiento de la satisfacción de las necesidades básicas como parte del proyecto de desarrollo, esto es, una determina da política económica, sino también introducir el concepto de "sociedad más igualitaria", que no es precisamente idéntico al concepto de "sociedad igualitaria" (que fue el manejado como lema en la última campaña presidencial). En efecto, lo que el proyecto nacional postula es esto último y no lo primero, es decir, la permanencia de una sociedad de clases, pero de una sociedad en que se establece una igualdad de oportunidades y de seguridades, lo que se supone será alcanzado a través de la remoción de todos los obstáculos que se oponen a dicha igualdad en el marco de una sociedad de clases. El concepto de sociedad "mas" igualitaria, connota una aproximación a la idea de sociedad igualitaria y, desde ese punto de vista, un empobrecimiento del proyecto nacional, que postula -repetimos-, no exactamente una sociedad de iguales, sino una sociedad que ha eliminado todos aquellos elementos que permitirían a los hombres diferenciarse, más allá de lo que la naturaleza consentiría o la organización social exigiría. Se trata, en síntesis, de aquel tipo de sociedad definido por Morelos en

1813, con históricas palabras: "Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud" (punto 15 de Los Sentimientos de la Nación).

El cuarto de tales principios está referido al "respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos", que son parte fundamental de la Constitución Política y, por lo mismo, elementos que definen el proyecto nacional.

El quinto de los mismos principios, que está referido al "fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional", refleja sustancialmente la idea del federalismo desarrollada por la Constitución y el sentido económico que tiene el pacto federal, al que es necesario vincular con el propósito del desarrollo equilibrado de los Estados federados. Lo de la descentralización de la vida nacional, representa a su vez la necesaria reacción contra un centralismo que ha terminado agobiando al país.

El último de los principios enunciado en el artículo 2o. de la Ley de Planeación, se encuentra referido al "equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social". La idea del equilibrio de los factores de producción -entendiéndose por tales el capital y el trabajo-, está extraída de la fracción XVIII del Apartado A del artículo 123 constitucional, que no obstante la reforma que experimentó en 1938, conservó del texto original de la Constitución la norma de que "las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital...". Aunque circunscrito al ámbito del derecho de huelga, en ese

precepto constitucional subyace la visión más general del Constituyente, en orden a que es posible llegar a un equilibrio entre el capital y el trabajo, es decir, a una conciliación de clases, conciliación en el que se fundamenta el propio proyecto nacional. A lo anterior, el precepto de la Ley de Planeación que estamos comentando agrega la idea de la protección y promoción del empleo, lo que debe relacionarse con el nuevo derecho constitucional al trabajo (artículo 123), y que implica la adopción de una política de empleo dentro del proyecto de desarrollo a instrumentarse por la planeación (como lo fue, con caracteres fundamentales, en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982), así como la idea de la estabilidad económica y social, lo que significa a su vez una orientación no prevista precisamente en la Constitución, sino en una visión del desarrollo.

De todo lo anterior resulta que las determinaciones y límites que tiene el modelo jurídico vigente para la planeación en México, se expresan en principio en una serie de prescripciones de la Constitución y de la propia Ley de Planeación que delimitan los objetivos de la misma planeación, de acuerdo con un proyecto nacional que se inscribe en el marco de una determinada constitución económica. De allí se extraen una serie de políticas -muchas veces, perfectamente explicitadas-, que la planeación habrá de tener en cuenta, a saber:

(a) Una política que combata la dependencia económica del país, lo que implicaría no precisamente una política de sustitución de importaciones como la que se ha llevado a cabo (que ha incrementado dicha dependencia), sino más bien un cambio profundo en el estilo de desarrollo del país, que habrá de fundamentarse básicamente en los recursos y en el esfuerzo interno, todo ello acompañado de políticas que también combatan la dependencia política y cultural del país.

(b) Una política de democratización de las instituciones,

que fortalezca el régimen político del país, así como una política que refuerce las formas republicanas, federales y representativas del sistema político (todo lo cual habrá de redundar en un fortalecimiento del propio Estado).

(c) Una política de crecimiento económico y de desarrollo social sostenidos en beneficio de las clases populares, que pasa por la satisfacción de las necesidades básicas de la población, pero que en definitiva debe estar orientada a remover los obstáculos que impiden una igualdad de seguridades y de oportunidades para todos los mexicanos, esto es, orientada a la creación de una sociedad igualitaria, lo que dará sentido a la igualdad de derechos que establece el artículo 1o. de la Constitución.

(d) Una política de desarrollo equilibrado entre las regiones, que corrija las desigualdades existentes, acompañada de una política de descentralización del Estado (que bajo muchos aspectos implicará una política de modernización del mismo).

(e) Una política de salarios, precios, utilidades y fisco, que mantenga el equilibrio de los factores de la producción. Esta política habrá de estar vinculada a una política de mantención y promoción del empleo, con la reserva de que el empleo habrá de ser no solo digno y socialmente útil, sino también habrá de tener una justa retribución (como lo ordena la Constitución Política).

(f) Todas estas políticas -y las demás que se diseñen en el proceso de la planeación-, deberán cuidar de que ellas se desarrollen en un marco de "estabilidad económica y social", con lo cual ciertos problemas de inestabilidad como la inflación, pasan a tener una gran prioridad dentro de la planeación.

La aplicación simultánea del conjunto de estas políticas que no son congruentes entre sí, -miradas desde la pers

pectiva de la estructura económica actual de la economía mexicana y de su escenario internacional-, parece una tarea imposible. Sin embargo, ello ha pasado a ser jurídicamente exigible, reduciéndose así el margen formal de discrecionalidad con que el Estado mexicano se había manejado siempre en materia de formulación de políticas económicas.

6. Constitución económica, proyecto nacional y desarrollo económico y social.

La cuestión más de fondo consiste, sin embargo, en la posible contradicción que pudiera existir entre el proyecto nacional contenido en la Constitución Política y la constitución económica fijada por la misma Carta Fundamental, lo que explicaría no sólo la incongruencia de las políticas a que antes nos referíamos, sino al propio desarrollo económico y social del país bajo la vigencia de la Constitución Política de 1917.

Con esto retornamos al tema de la constitución económica y del proyecto nacional, que como se ha dicho, son categorías teóricamente diversas entre sí, pero que sin embargo presentan ciertas relaciones de determinación mutua, que tienen a identificarlas.

Como se decía antes, la constitución económica es el orden económico fundamental regulado jurídicamente y el proyecto nacional es el conjunto de propuestas para transformar una determinada sociedad. Pues bien, es evidente que la constitución económica estará siempre determinada por el proyecto nacional, pues aquélla deberá establecer las bases jurídicas-económicas que hagan posible la ejecución de éste. Por otra parte, la misma constitución económica determinará la viabilidad del proyecto nacional, en tanto establecerá el marco dentro del cual éste habrá de llevarse a cabo. Lo an-

terior implica que el proyecto político contribuye a definir la constitución económica y viceversa. Estas determinaciones mutuas son más estrechas aún cuando el proyecto nacional tiene una expresión jurídica en la Constitución Política -como suele suceder en el constitucionalismo moderno-, pues en ese caso constitución económica y proyecto nacional tienden a confundirse. Sin embargo, teóricamente es posible aun en esos casos separar una de otra e, incluso, mostrar las contradicciones que pudieran presentarse entre ambos.

En el caso de México, la definición que hace la Constitución Política del sistema económico nacional como "economía mixta", puede inducir a pensar que existe una contradicción formal entre su constitución económica y su proyecto político. La verdad es que, desde un punto de vista formal, tal contradicción no existe. En efecto, el proyecto nacional contenido en la Constitución Política implica un proyecto de desarrollo capitalista, que se refleja en la constitución económica. El carácter nacional y autónomo de ese proyecto capitalista -formulado en el contexto de un proceso de cambios sociales que conducirían a la transformación de una sociedad igualitaria-, también se refleja en la constitución económica.

La cuestión es que el gran actor de este proceso se suponía que sería un Estado "popular", en tanto dentro del mismo tendrían un peso decisivo las clases subalternas, lo que les permitiría influir en la adopción de políticas congruentes con el proyecto nacional. Esto no ocurrió en la práctica, por lo menos desde la década de los cuarentas, en el que el proyecto de desarrollo capitalista, nacional y autónomo se transformó abiertamente en un proyecto "desarrollista", que si bien implicó un crecimiento acelerado de la economía, en definitiva lo hizo a costa de una creciente dependencia externa y en detrimento de un desarrollo integral. Las razones de las contradicciones hay que buscarlas, una vez más, en el Estado, esto es, en

la política, antes que en la forma como se ha expresado el proyecto nacional y la constitución económica. El desarrollo real de la economía mexicana -que de todas maneras giró en torno a un Estado que casi nunca dejó de gozar de un alto consenso social, aunque muchas veces se tratara de un consenso puramente pasivo-, dió como resultado un fuerte incremento del proceso de acumulación privada y, como derivación del mismo, la ampliación y el reforzamiento de los sectores medios, cuya presencia en la vida nacional fue incrementada a su vez por la ampliación del propio Estado.

Todo ello no ha contribuído a consolidar precisamente el proyecto nacional, sino a crear más obstáculos a la realización de ese proyecto e, incluso, la posibilidad de que, cuando las circunstancias del proceso de acumulación privada lo requieran, haya un conjunto de fuerzas sociales que, como lo demuestra la historia de otros países, pueda sostener aquel tipo de régimen autoritario que sea necesario para la reestructuración que precise el proceso de acumulación privada.

7. Las determinaciones y límites de la planeación democrática.

La falta de la presencia popular en la conducción del Estado mexicano, parecería haber encontrado una solución parcial -no por ello menos importante-, en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que ha sido examinado en el capítulo anterior.

Sin embargo, si se recuerdan las disposiciones que al respecto se establecieron en la Ley de Planeación, se constatará que el modelo jurídico vigente para la misma en México dista mucho de consagrar un sistema nacional verdaderamente democrático. En efecto, en dicho modelo se elude cuidadosamente una participación del Congreso de la Unión en el proceso de planeación, lo que aparentemente se justificaría porque la Ley de Planeación establece un procedimiento de participación popular en el mismo proceso. Sin embargo, esto último es una

verdad a medias, porque el sistema de participación social se limita a establecer un poco significativo procedimiento de consulta.

En síntesis, el modelo jurídico vigente para la planeación en México escabulle la presencia en la planeación de lo que en la primera parte de esta obra se ha denominado el "Estado representativo", con el pretexto de que la planeación se ubica ahora en el plano de la democracia directa. Empero, las formas concretas que asume la participación social en la planeación, determina que en definitiva tal participación carezca realmente de significación, lo que implica que la planeación habrá de seguir colocada dentro lo que también en la primera parte de esta obra ha sido denominado el "Estado administrativo".

Lo dicho tiene sentido si se tiene presente que la mencionada participación social ha quedado reducida en la Ley de Planeación a un mero procedimiento de consulta y limitada a las organizaciones representativas de ciertos sectores de la población, bajo la prescripción de que la consulta versará en cada caso sobre las materias que pudieran ser de la incumbencia de tales organizaciones (a juicio de quien reglamenta la participación social y/o de quien realiza la consulta). Por otro lado, los partidos políticos quedan excluidos de toda posibilidad de consulta.

En efecto, recordemos que el artículo 20 de la Ley de Planeación expresa que, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, "tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales", lo que ubica a dicha participación dentro de un Sistema cuya organización y funcionamiento -también recordemos-, habrán de ser reglamentadas por el Ejecutivo Federal (artículo 13 de la misma Ley). Esta participación, sin embargo, se agota en la Ley de Planeación con el procedimiento de la consulta permanente. La consulta,

como se sabe, no vincula al consultante. Por otra parte, de acuerdo con el citado artículo 20, la consulta debe ser dirigida sólo a las organizaciones representativas de ciertos sectores (aunque la inclusión de la expresión "otras agrupaciones sociales", deja abierta la posibilidad de incluir algunos sectores más), esto es, a quienes detentan la representación de grupos socialmente organizados. Ello mediatiza automáticamente la consulta, eliminando todo rasgo de democracia directa. Más aún, la consulta queda en el mencionado artículo 20 circunscrita, respecto de cada organización representativa de los sectores que queden incluidos como órganos permanentes de consulta, "a los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad" (el subrayado es nuestro), lo que significa que nunca serán materia de la consulta los aspectos globales de la planeación. Quiénes podrían discutir la estrategia global del desarrollo, son precisamente excluidos como órganos permanentes de consulta: los partidos políticos. Es cierto que pueden participar en los foros de consulta popular que al efecto se convoquen, "los diputados y senadores al Congreso de la Unión" (como quedó establecido en el mismo artículo 20), pero ello sólo a título personal (como también quedó dicho en el establecimiento de la Ley).

Tal como se verá en el capítulo siguiente, la práctica política ha sido menos corporativa, que el modelo jurídico vigente. Creemos que en ello ha influido una necesidad que posiblemente el Congreso de la Unión no tuvo presente al concebir y aprobar el texto del artículo 20 (que es diverso al previsto en la iniciativa presidencial). El hecho es que en los foros de consulta popular que precedieron a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo vigente, no se observaron las formas prescritas en el mismo artículo 20 de la Ley, aún no reglamentado (es posible que para tal efecto se haya recurrido al expediente de estimar que no se trataba precisamente de los foros para los órganos de consulta permanente a que se refiere el mencionado artículo 20).

8. La legislación económica como instrumento y como límite para la ejecución de la planeación dentro del modelo jurídico vigente.

Así como la Constitución Política hace posible la planeación -pero, determinándola y estableciendo sus límites-, la legislación económica en su conjunto hace posible la ejecución de lo planeado, al dotar al Estado de mecanismos que permitan llevar a cabo los planes y programas, aunque también señalándole los límites de su actividad en tal sentido. Para estos efectos, por legislación económica se entiende aquélla que permite al Estado intervenir en la economía (orientándola coactivamente) o sobre la economía (influyendo sobre ésta), conforme a la distinción que se ha hecho más atrás. En ese sentido, hay que tener en claro que, la carencia de dicha legislación, haría nugatorios los efectos jurídicos de la planeación, pues si el Estado no cuenta con atribuciones legales para intervenir en o sobre la economía, lo planeado no pasará de ser una declaración de intenciones por parte del mismo Estado, intenciones que serán inviables desde el punto de vista jurídico. De allí que la planeación implique, en algunos casos, la definición de una política legislativa, para darle viabilidad jurídica a lo planeado. Sin embargo, es común que el Estado se encuentre dotado de tales atribuciones, como ocurre en México.

En efecto, el Estado mexicano cuenta con una gran variedad de instrumentos jurídicos para la ejecución de sus políticas económicas, instrumentos que se han ido estableciendo con el correr de los años (y, por cierto, antes de que se regulara jurídicamente la planeación). Tales instrumentos permiten al Estado desde la regulación imperativa de la producción y el mercado, hasta las regulaciones fiscales y financieras que puedan alentar o desalentar determinadas actividades económicas y, en términos más generales, encaminar el conjun-

to de éstas en determinadas direcciones. Un inventario detallado de los mismos instrumentos jurídicos, con el señalamiento de todos sus alcances y limitaciones, podría ofrecernos una visión de la viabilidad jurídica de la planeación federal en el país. En la imposibilidad de realizar aquí tal inventario, digamos por lo menos que las cuestiones que plantea la instrumentación jurídica de las políticas económicas, que se diseñen en la planeación, están casi siempre resueltas, como lo pone de manifiesto la sola enunciación que se hace a continuación de los amplios y variados instrumentos jurídicos de que dispone el Estado mexicano para la realización de sus políticas económicas.

En ese orden de cosas, debemos comenzar por señalar que no sólo cronológicamente, reviste fundamental importancia la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios. Esta Ley promulgada en 1934, contiene disposiciones que no se limitan a regular los monopolios, las que dicho sea de paso no tienen un sentido prohibitivo, como se suele entender, sino permisivo. En efecto, las disposiciones de dicha Ley se extienden, además, a una serie de otras materias, -tales como las exenciones de impuestos y las prohibiciones a título de protección de las industrias -que son materias también previstas en el artículo 28 constitucional-, configurando un cuadro de atribuciones del Ejecutivo Federal, que casi dos décadas más tarde vendrían a ser perfeccionadas por la segunda de las leyes fundamentales que rigen la intervención del Estado mexicano en la economía del país: nos referimos a la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, promulgada en 1950. En esta última Ley ya aparecen perfectamente sistematizados los poderes a través de los cuales el Estado mexicano puede regular la economía nacional, en sus aspectos productivos y distributivos. De esa Ley suelen con frecuencia recordarse aquellas disposiciones que se refieren al control

de precios. Sin embargo, sus alcances son mucho más amplios. De la década siguiente es la Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 constitucional, que centraliza en el Ejecutivo Federal las atribuciones necesarias para que éste regule el comercio exterior, constituyéndose así en una de las leyes fundamentales que rigen el sistema económico del país. En la década de los setentas, se promulgan otras importantes leyes. Entre ellas, conviene citar a la Ley Federal de Protección del Consumidor, que confiere al Estado nuevas e importantes atribuciones para regular el mercado interno (aunque reitera otras antiguas). Pero, sobre todo, la referida década se caracteriza por la promulgación de dos leyes atinentes a una de las cuestiones más preocupantes de la economía del país: la penetración de las empresas transnacionales. Se trata de la Ley de Transferencia de Tecnología (recientemente abrogada y reemplazada por otra) y de la Ley de Inversiones Extranjeras, que deben considerarse en conjunto. Ambas Leyes son criticables desde muchos puntos de vista, pero representan un principio de reacción frente al creciente proceso de transnacionalización de la economía - - nacional.

En todos los textos antes mencionados (varias veces reformados y adicionados) y en otros, se insertan disposiciones relativas a la economía nacional, que colocan al Estado mexicano en la situación de dirigir la marcha económica del país, principalmente a través de medidas que pueden inducir ciertas conductas de los agentes privados de la economía nacional, pero dentro de ciertos límites.

Por lo general, los límites que contienen tales leyes dicen relación con prescripciones constitucionales, a las cuales están subordinadas todas las leyes federales. Es habitual que dichas leyes confieran atribuciones discrecionales al Ejecutivo Federal para que intervenga en o sobre la economía. En ese sentido, es bueno recordar aquí que la Ley de Planeación ha colocado, de manera general, un límite a la discrecionalidad pro

plia de dicha legislación económica. En efecto, como se dice en el capítulo anterior, la Ley de Planeación con toda oportunidad prevé en su artículo 41 que "las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes consideran al Ejecutivo Federal para fomentar, restringir, orientar, prohibir y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan y los programas". De esta manera, los instrumentos jurídicos a que nos estamos refiriendo quedan puestos al servicio de la planeación, que le coloca un límite al uso de los mismos, quedando así establecida la interrelación que debe existir entre Ley de Planeación y legislación económica en general.

9. Las proyecciones de la planeación en el modelo jurídico vigente: la integración de los planes al ordenamiento jurídico del Estado.

Así como hasta ahora el modelo jurídico vigente para la planeación ha sido analizado en este capítulo desde el punto de vista de sus determinaciones y de sus límites, nos parece igualmente importante señalar la contrapartida que significa el hecho que dicho modelo prescriba, bajo determinadas circunstancias, la obligatoriedad de los planes y programas, estableciendo las consecuencias que seguirían a la inobservancia de sus disposiciones (hecho que ha sido destacado en el capítulo anterior, al tratarse de los planes y los programas y de lo que la Ley de Planeación denomina "las responsabilidades"). Esto significa, en nuestra opinión, la integración de los planes y programas en el ordenamiento jurídico federal, de la manera que se precisa más adelante, lo que implica una proyección de la planeación que ésta antes no tenía, por lo menos claramente.

En efecto, sólo desde 1976 -con el advenimiento de la

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-, comenzó a perfilarse la obligatoriedad de los planes y programas respecto del sector público federal y, bajo determinadas circunstancias, del sector público no federal; pero, no quedaron establecidos con claridad, las consecuencias que la inobservancia de los planes y programas traía consigo. Era evidente que el Estado no quería asumir un compromiso no sólo político, sino también jurídico, con sus propios planes y programas. La Ley de Planeación, en cambio, se ocupó con cierta minuciosidad de establecer las circunstancias bajo las cuales los planes y los programas podrían ser obligatorios y las consecuencias que su incumplimiento acarrearía, bajo hipótesis que fueran necesariamente diversas si se trataba del sector público federal, del sector público no federal y del sector privado. De esa manera, la planeación adquirió una proyección jurídica de que antes carecía, proyección que podría contribuir a su eficacia.

Con lo anterior no queremos decir, por cierto, que la obligatoriedad jurídica de los planes y programas es una condición suficiente para la eficacia de la planeación -para que los planes sigan siendo planes y no se transformen en "planes ligeros"-, ni siquiera una condición necesaria de dicha eficacia, sino sólo destacar que esta proyección jurídica asumida por la planeación puede contribuir al fortalecimiento de la misma y a la ejecución de los planes y programas pero, en la medida en que a su vez el ordenamiento jurídico en su conjunto sea eficaz.

Como se ha dicho en el capítulo anterior, siempre ha habido dudas sobre si los planes y programas pueden considerarse como actos que generan deberes jurídicos, dudas que la escasa legislación sobre planeación no ha contribuido precisamente a despejar. Más exactamente, la cuestión que se suele plantear es si los planes pueden considerarse como actos generados de normas jurídicas (lo que permitiría inclinarse por su carácter obligatorio), orientándose entonces el debate hacia la "na-

turalidad jurídica" de los planes y programas, como punto total de su eventual obligatoriedad. Ya en el capítulo anterior se ha dicho esto de la naturaleza jurídica de algo, dicho que se refiere a su pertenencia a algunas de las categorías elaboradas por la ciencia jurídica para sistematizar sus instituciones y para discernir qué proposiciones son aplicables a cada conjunto de ellas. En el caso de los planes, el debate se ha centrado en si ellos son "leyes" u otros actos generadores de normas jurídicas, pues en caso afirmativo sí sería posible atribuirles efectos obligatorios. Este enfoque ha estado influenciado por el hecho de que los planes suelen ser el producto de la actividad de órganos públicos cuyas funciones más características consisten precisamente en la producción de normas jurídicas. Evidentemente, cuando la aprobación de los planes corresponde al Poder Legislativo, se plantea con mucho vigor la duda de que los planes sean normas jurídicas (verdades "leyes", propuestas por el Poder Ejecutivo y aprobadas por el Poder Legislativo, conforme al procedimiento para la formación de las leyes, y luego promulgadas como tales). Pero, también la duda se plantea cuando los planes son aprobados solamente por el Poder Ejecutivo, pues pudieran considerarse como reglamentos (cuerpos de normas jurídicas generales y abstractas, pero de mayor detalle que las leyes) o como decretos (cuerpos de normas jurídicas particulares y concretas, que representan la aplicación de otras normas), o como ambas cosas simultáneamente. La cuestión de la posible "naturalidad jurídica" que tendrían los planes, se encuentra vinculada a la del carácter de normas jurídicas, de sus proposiciones, de lo que a su vez derivaría o no su carácter obligatorio (1).

(1) No nos proponemos hacer aquí una tipología de las normas que integran al derecho de la planeación, como lo hace un autor (Sergio García Ramírez, Naturalidad jurídica de los planes nacionales, globales, sectoriales y regionales, publicado en Aspectos Jurídicos de la planeación en México, cit. supra, pp. 81 y 82), cuando distingue entre normas-objetivo, normas de método, normas de organización y normas-medio. Las primeras son "regulaciones de destino, que

En los párrafos que siguen se analizará el problema de la obligatoriedad de los planes, pero con base en un enfoque diverso, pues el enfoque sobre la naturaleza jurídica de los planes nos parece erróneo. Para ese efecto, iniciaremos el análisis con una elemental conceptualización de las normas jurídicas, para adentrarnos a continuación en el sentido que tienen las proposiciones jurídicas. Ello permitirá que las diferenciamos de otras especies de proposiciones, concretamente de aquéllas que se enuncian en los planes, para concluir entonces que los planes no tienen ni pueden tener el carácter de normas jurídicas (o de un repertorio de normas jurídicas). Este tipo de análisis es necesario porque, contra lo que pudiera creerse, suele haber una profunda confusión al respecto. Un conocido sistema de planeación -nos referimos al sistema francés-, está regulado por una legislación que favorece este tipo de confusión, en tanto califica el Plan de ese país como una "ley".

10. La estructura de normas jurídicas.

Es obvio que para dilucidar esta cuestión es menester comenzar por fijar un concepto, por general que sea, de las normas jurídicas. Según la doctrina generalmente más aceptada, ellas presentan la inconfundible característica de que "estable

exponen los puntos generales, cualitativos, de arriba", y pueden tener como fuente la Constitución, las leyes, los reglamentos y, desde luego, los planes. Las segundas son "los mandatos que contienen las reglas genéricas o específicas para formular las normas-objetivo, o para dar cumplimiento a éstas, conforme a un determinado procedimiento". Las terceras son "las que establecen o regulan el sistema de los órganos que forman los planes". Y, finalmente, las cuartas son aquéllas a las que "los órganos de planeación echan mano para fomentar o favorecer, bajo el procedimiento estipulado, el alcance de los objetivos previstos". Nuestro problema no es -repetimos- hacer una tipología de las normas que integran el derecho de la planeación, sino más bien explorar sobre el posible carácter normativo (en sentido jurídico) de los productos de la planeación, es decir, de los actos que resultan del proceso de planeación.

cen actos coercitivos, es decir: sanciones" (1).

Parece evidente que esta característica le confiere a cualquier mandato un significado especial, en tanto acarrea consecuencias para quien, estando obligado a ello, no acata el mismo mandato. Si las normas jurídicas se caracterizan por llevar aparejadas sanciones para el caso de su incumplimiento, parece igualmente evidente que los planes no pueden identificarse como "normas jurídicas", en tanto no establecen sanciones.

Aquí podría cerrarse el análisis sobre la presunta "naturaleza" de normas jurídicas de los planes. Sin embargo, creemos que este asunto es más complejo aún y, sobre todo, pensamos que es necesario profundizarlo, para dejar en claro ciertas conclusiones que son importantes para la prescriptividad de los planes, que por cierto no depende de la "naturaleza" de los mismos. Porque, en nuestra opinión, la cuestión de la naturaleza de los planes en tanto normas jurídicas está muy lejos de agotarse con la constatación de que ellos no establecen sanciones -¿si las establecieran serían entonces normas jurídicas?-, ni con la afirmación de que su prescriptividad está condicionada por la manera como se califique su naturaleza. La necesidad de profundizar el problema, nos lleva a situarlo en el campo de la teoría del derecho, donde a través de un breve análisis de las estructuras del lenguaje será posible no sólo diferenciar las normas jurídicas de otros tipos de proposiciones, sino también identificar el tipo de proposiciones que contienen los planes y, con base en lo anterior, razonar sobre su integración al ordenamiento jurídico del Estado.

Como se sabe, las proposiciones son tipos de expresiones que establecen relaciones entre dos o más objetos. Pues bien, existen proposiciones descriptivas -llamadas de "realidad" en cuanto enlazan objetos que pertenecen a la realidad- y pro-

(1) Cfr. Hans Kelsen, Teoría general del derecho y del Estado, ed. esp. UNAM, México, 1979, p. 52.

posiciones prescriptivas -que no enlazan este tipo de objetos. Respecto de las primeras, se puede formular un juicio de verdad o falsedad; respecto de las segundas, no es posible formular este tipo de juicios. Es claro que las normas jurídicas no pertenecen a la primera categoría de proposiciones, sino que a la segunda. Pero, las proposiciones prescriptivas pueden ser de varias especies, a saber: proposiciones subjuntivas (que proponen invocativamente la realización de un estado no actual de cosas), proposiciones imperativas (que proponen una situación como exigencia de conducta) y proposiciones normativas (que proponen una situación como exigencia de conducta que "debe ser"). Parece evidente que las normas jurídicas pertenecen a esta última especie de proposiciones, de las cuales derivan por lo demás su calificativo de "normas". Sin embargo, las proposiciones normativas, o simplemente las "normas", pueden ser también de varias especies, a saber: normas prácticas, normas morales, normas de urbanidad, normas técnicas y normas jurídicas, para mencionar sólo aquellas categorías más fácilmente diferenciables entre sí, aunque en todas ellas está presente el elemento del "debe ser". Así, por ejemplo, cuando decimos "no debemos mentir" o "el que preste testimonio falso en juicio deberá ser castigado con un año de prisión", estamos enunciando normas en tanto exigencias de conductas que "deben ser"; pero, en el primer caso estamos enunciando una norma moral y en el segundo una norma jurídica, porque el mismo "debe ser" puede tener un sentido moral y un sentido jurídico. ¿En qué consiste el sentido específico del deber ser jurídico? Simplemente, en la existencia de una conducta bajo el aperecibimiento de una consecuencia, o si se quiere en la imputación de una consecuencia a un antecedente.

De allí que la norma jurídica sea presentada como "un juicio hipotético que expresa la relación específica de un

hecho condicionante con una consecuencia condicional" (1). En efecto, la norma jurídica expresa una relación de imputación entre conductas (no de causalidad, como lo hacen las leyes de la naturaleza), que en su formulación más simple nos diría: "Si P, entonces Q" ("el que preste falso testimonio en juicio debe ser castigado con un año de prisión").

Este análisis se puede extender más aún, porque la verdad es que, independientemente de la formulación que se le dé, la norma jurídica tiene un carácter todavía más complejo, en tanto ella establece no sólo una relación, sino además una relación entre dos relaciones. En efecto, la norma que se ha formulado recientemente, esconde detrás de sí otra norma, con la que se coordina conjuntivamente: "Si P, entonces Q" se debe enunciar, cuando se quiere hacer explícito todo su sentido, diciendo: "Si A es, debe ser B y si no-B debe ser S" ("nadie debe prestar falso testimonio en juicio y si alguien presta falso testimonio en juicio, debe ser castigado con un año de prisión"). Por eso, la norma jurídica puede ser definida con más precisión como una coordinación conjuntiva de dos proposiciones hipotéticas. Pero, para los efectos que ahora interesa, parece suficiente con lo dicho.

11. Las proposiciones de los planes y las normas jurídicas.

Si se traslada este análisis del lenguaje al campo de los planes y se analizan los tipos de proposiciones que ellos contienen, se comprenderá cabalmente por qué los planes no pueden ser considerados como normas jurídicas (ni aún en el extremo caso de que se le pretendieran agregar sanciones), porque lo cierto es que los planes contienen esencialmente pro

(1) Idem.

posiciones descriptivas, de modo que de ninguna manera pueden considerarse como un repertorio de normas jurídicas. En efecto, todo plan es un documento complejo que enuncia diversos tipos de proposiciones, la mayor parte -si no todas- de ellas de carácter descriptivo, como se puede verificar si se recuerdan los lineamientos esenciales de las técnicas de planeación.

Dejando de lado el modelo propiamente tal -toda vez que no se expresa formalmente en el plan mismo (modelo que por lo demás estará constituido por un conjunto de proposiciones descriptivas, en tanto se trata de un conjunto de ecuaciones que incluyen las variables esenciales de la economía y sus relaciones)-, todo plan se inicia con un diagnóstico, que en su versión "normativa" contendrá, contra la denominación que se le suele dar, proposiciones no normativas o en todo caso no jurídicas. Como se ha visto, el diagnóstico contiene habitualmente un examen de la situación presente, que no podrá expresarse sino en términos de proposiciones descriptivas -relacionando elementos de la realidad-, así como un análisis de las tendencias de esa situación (prognosis) y de los principales obstáculos al desarrollo. Como la prognosis se expresará en términos de "deberser", ello podría inducirnos a pensar que estaremos frente a un repertorio de proposiciones normativas (aunque no de carácter jurídico), específicamente de carácter técnico. La verdad es que este tipo de proposiciones normativas -que se fundamentan en relaciones de causalidad y no de imputación-, son verdaderos juicios descriptivos, no obstante que se enuncian en términos de "deberser", como lo ha demostrado Husserl. Por último, el análisis de los obstáculos al desarrollo se expresará también, como es obvio, en un conjunto de proposiciones descriptivas, a través de las cuales se relacionarán diversos elementos de la situación presente. En la versión de la "planificación estratégica", esta primera etapa del plan no será diversa por lo que hace a la

naturaleza de su contenido proposicional, porque ella se desenvolverá en el plano de las proposiciones descriptivas o en todo caso causales. Las opciones direccionales que cierran la primera fase de la "planificación de situaciones", suponen precisamente que se ha alcanzado una coherencia entre "sentido" y "causalidad", síntesis que permite fundamentar el "debe ser" (deberser) que orientará al plan. Este "debe ser" es un juicio técnico ("para ser B debe ser A"), que de acuerdo con la conversión de Husserl puede ser enunciado como proposición descriptiva ("solo si A es B").

La definición de objetivos y metas que, en la versión "normativa" de la planeación configurarían la segunda etapa del plan, contiene un repertorio de proposiciones prescriptivas, pero de carácter subjuntivo, es decir, de aquellas que proponen invocativamente un estado no actual de cosas, que bajo ningún respecto pueden ser confundidas con proposiciones normativas de sentido jurídico.

Finalmente, todas las proyecciones que se hagan para alcanzar los objetivos y metas -que constituyen la tercera etapa y la parte sustancial del plan-, son también juicios técnicos, convertibles en proposiciones descriptivas, según se ha dicho. La versión de la planificación que agrega el elemento "estratégico" a lo "normativo" del plan, no modifica el sentido de las proposiciones del plan, sino que refuerza su carácter esencialmente descriptivo.

12. La integración de los planes a un ordenamiento jurídico estatal.

Todo cuanto se ha dicho hasta ahora tiene por objeto poner en claro que los planes no pueden ser considerados "leyes" o, en términos más generales, cuerpos de normas jurídicas, por razones que tienen que ver con su naturaleza. Por consiguiente, cualquier despropósito de transformarlos en "leyes" mediante

declaraciones encaminadas a darle ese rango, carece de sentido lógico. Este puede ser el caso de la legislación francesa vigente, que le atribuye al Plan el carácter de "ley".

Pero, que los planes no puedan ser considerados "leyes", no es un obstáculo para que puedan llegar a tener un carácter prescriptivo, en sentido jurídico. En efecto, un plan puede llegar a tener un carácter prescriptivo no por una declaración contenida en el mismo plan, sino por el hecho de que el orden jurídico dentro del cual este plan se genera, lo "integre" el mismo orden. Si así ocurre, las acciones indicadas en el plan como necesarias para alcanzar los objetivos y las metas fijadas, pasarán a tener el carácter de obligaciones para los sujetos que tienen a su cargo la realización de tales acciones, sujetos respecto de los cuales el plan tendrá un carácter prescriptivo (no puramente indicativo). Es lo que sucede con la planeación del sector público, que puede desembocar en planes de carácter obligatorio para ese sector. En esos casos, la descripción de las acciones en cuestión, puede pasar a "integrar" la esfera de los deberes jurídicos de los funcionarios, convirtiéndose en parte de las normas que definen tales deberes, lo que transforma a dicha "descripción" en una "prescripción", en tanto se la considere como parte de tales normas.

En síntesis, la "integración" de un plan puede tener lugar cuando por algún mecanismo del orden jurídico, las conductas necesarias para alcanzar ciertos objetivos y metas pasan a formar parte de dicho orden. El mecanismo en cuestión puede consistir, por ejemplo, en una disposición de la misma legislación sobre planeación, que señale la obligatoriedad de los planes que se aprueben para el sector público (que será lo habitual) o en una disposición del mismo acto de aprobación, sea que éste se exprese en un acto legislativo o en un acto administrativo. La "integración" de un plan a un orden jurídico, no

significa que éste se transforme en un repertorio de normas jurídicas, pues en estricto rigor el plan no pasará a formar parte del orden jurídico. Lo que sucederá en estos casos, es que las acciones descritas en el plan como necesarias para alcanzar los objetivos y metas, pasarán a integrar las normas que regulan los deberes jurídicos de los funcionarios -si razonamos siempre sobre la base de la prescriptividad del plan para el sector público-, de modo que "deberán ser" realizadas por éstos, bajo el sistema de sanciones propias del orden jurídico administrativo. En otras palabras, los funcionarios del sector público quedarán sometidos al plan en cuanto prescriptivo de acciones de su competencia, de modo que su inobservancia podrá configurar una falta o delito oficial, sancionable con las penas previstas para estos casos en la legislación administrativa. Esto es lo que hace precisamente la Ley de Planeación.

13. La integración que la Ley de Planeación hace del Plan y programas respecto del ordenamiento jurídico federal.

En efecto, la Ley de Planeación hace obligatorio los planes y programas para la Administración Pública Federal, (artículos 9o. y 32), estableciendo además un sistema de sanciones para los funcionarios de la misma que, en el ejercicio de su ministerio, contravengan no sólo las disposiciones de la Ley de Planeación (incluidos, obviamente, los artículos 9o. y 32) y las disposiciones que de la misma se deriven, sino también los objetivos y prioridades del Plan y los programas (artículo 42).

De esta manera, las conductas prescritas en el Plan y los programas como necesarias para alcanzar ciertos objetivos y metas -en tanto conductas exigibles a los funcionarios de la Administración Pública Federal-, han pasado a integrar el ordenamiento jurídico federal a modo de un hecho condicionado de una consecuencia condicionada, esto es, un antecedente de

terminado en el Plan o los programas para una consecuencia de terminada en la Ley de Planeación.

La redacción del precepto del artículo 42, es necesariamente más compleja, pues comprende tres hipótesis:

(a) la contravención de las disposiciones de la Ley de Planeación; (b) la contravención de las disposiciones que deriven de la Ley de Planeación y (c) la contravención de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, englobándose en esta última hipótesis tanto la no realización de las conductas prescritas para ese efecto, como la realización de otras conductas que impliquen precisamente una contravención de los objetivos y prioridades del Plan y los programas. Esta disposición debe entenderse complementada por las normas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que le encomiendan a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por una parte, "vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación" (artículo 32, fracción XVI) y a la recién creada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por otra parte, "comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal" (artículo 32 bis, fracción V).

Lo anterior es lo que denominamos "la integración del Plan y de los programas al ordenamiento jurídico federal", denominación que no pretende significar por cierto la integración de todo el Plan o de todos los componentes de los programas.

Si embargo, esta integración es más compleja aún, pues la obligatoriedad del Plan y de los programas puede ha-

cerse extensiva, a través de acuerdos de voluntades celebrados para ese efecto, a los gobiernos de las entidades federativas y a las representaciones de los grupos sociales o a los particulares interesados. En efecto, por medio de los mecanismos denominados coordinación y concertación, respectivamente, los gobiernos de las entidades federativas y las representaciones de los grupos sociales interesados o los particulares, pueden asumir la obligación de realizar ciertas conductas que digan relación con los objetivos y metas del Plan y/o de los programas.

En el primero de estos casos, los convenios de coordinación que se celebren generarán efectos obligatorios y en los mismos incluirá, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley de Planeación, una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio. Desde esta perspectiva, el Plan y los programas serán obligatorios, bajo ciertos respectos, a los gobiernos de las entidades federativas. En el segundo de estos casos, los contratos o convenios que se celebren serán también de cumplimiento obligatorio y en ellos se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, tal como lo prevé el artículo 38 de la Ley de Planeación.

En definitiva, la Ley de Planeación ha venido a resolver uno de los problemas de la planeación que sólo ella podría resolver, a saber la carencia de una proyección jurídica clara de los planes y programas, mediante la integración de los mismos al ordenamiento jurídico federal, en el sentido antes indicado. La cuestión de "la naturaleza jurídica" de los planes parece haber quedado atrás, así como las afirmaciones en orden a que los planes "no se erijan en leyes, lo que les daría...una rigidez adversa a los requerimientos de la planeación (1), afirmaciones que no compartíamos, no porque no par

(1) Cfr. Sergio Ramírez García, op. cit. supra, p. 127.

ticipáramos de la idea de la inconveniencia de la rigidez de los planes, sino porque nunca nos pareció posible asimilar un plan a una ley.

Sin embargo, esta cuestión parece seguir pendiente en la doctrina jurídica e incluso haberse complicado en países como Francia. Pensamos que algunas referencias al caso de Francia, pueden ilustrar no sólo de una manera más cabal, sino también complementar, lo que hemos venido señalando sobre la proyección jurídica que ha asumido la planeación en México. A este caso le dedicaremos el párrafo siguiente y final de este capítulo.

14. El debate sobre la naturaleza jurídica de los planes en el derecho comparado. El caso de Francia.

Desde 1962 se viene discutiendo en Francia sobre si el Plan tiene el carácter de una ley, debate que ahora se acrecienta con las nuevas disposiciones que han entrado en vigor.

En efecto, el Plan francés tiene su fuente jurídica de más alto nivel en el artículo 70 de la Constitución Política de 1958, que se refiere al mismo con motivo de las funciones del Consejo Económico y Social. Dispone ese precepto constitucional: "El Consejo Económico y Social también podrá ser consultado por el Gobierno sobre cualquier problema de carácter económico o social de interés para la República o la Comunidad. Todo plan o proyecto de ley de programación de carácter económico o social será sometido al Consejo para que dé su opinión" (el subrayado es nuestro). De esta manera, la Constitución de la V República (1958) reconoció la práctica estatal de la planeación, que se venía llevando a cabo desde los inicios de la IV República (1946), con base en un decreto del Consejo de Ministros de 3 de enero de 1946. Adviértase que el precepto transcrito distingue entre plan de carácter económico o social y proyecto de ley de programación de carácter económico o social.

Como la práctica estatal de la planeación francesa no se expresaba en proyectos de leyes de programación, sino que en planes, en un principio no se planteó problema alguno sobre el carácter de ley que podría tener el plan. Sin embargo, la Ley de 4 de agosto de 1962 estableció un procedimiento de elaboración del Plan, que incluía su aprobación por el Parlamento francés (Asamblea Nacional y Senado), conforme al procedimiento legislativo. Ello fue descrito por un funcionario del Comisariado del Plan Francés, en los siguientes términos: "Desde la Ley de 4 de agosto de 1962, el proceso de elaboración (del Plan) es dividido en dos etapas: Primera fase: Establecimiento del informe sobre las principales opciones que rigen la preparación del Plan. Segunda fase: Elaboración del Plan propiamente dicho. En los dos casos, el Parlamento se pronuncia según el procedimiento legislativo, lo que significa que el Parlamento interviene dos veces en la elaboración del Plan... Los textos de ley que aprueban el Plan no contienen sino un solo artículo de dos líneas, así concebido: "El Plan No...de Desarrollo Económico y Social para el período de...a...anexado a la presente ley es aprobado'..."

(1). En opinión del mismo, "desde el punto de vista estrictamente formal el Plan francés aparece ante nuestros ojos como una ley... (pero) desde el punto de vista de su contenido el Plan no puede ser asimilado a una ley" (2).

- (1) Cfr. Francois Lagrange, "Aspectos institucionales y jurídicos de la planificación francesa" en Aspectos jurídicos de la planeación en México, cit. supra, pp. 569-570.
- (2) Idem. Es interesante reproducir algunos de los argumentos que allí se desarrollan, porque coinciden en parte con los que hemos expuesto sobre la misma cuestión. Dice Lagrange que "las numerosas y vastas partes del Plan que contienen análisis de situaciones y datos económicos no pueden tener un alcance jurídico, cualquiera que fuere. Lo mismo procede para el enunciado de los grandes principios u orientaciones a seguir que no están revestidas de la precisión de un acto jurídico. En cuanto a los elementos más precisos, ciertas normas financieras, ciertas medidas concretas a reformar tal o cual legislación, no se puede con ventaja reconocerles un carácter jurídico en la medida que no se insertan en un texto específico votado artículo por artículo. También, el análisis jurídico conduce a no reconocer en el Plan otro carácter que

La doctrina jurídica francesa se ocupó también del punto, inclinándose a no considerar al Plan como una ley. Así, por ejemplo, René Savatier expresaba hace tiempo atrás que, "aunque aprobado por el Parlamento, el Plan, en un país de economía relativamente liberal como es el caso de Francia, no es asimilable, como acto de autoridad a una ley.." (1). Con ello no se negaba el carácter de ley que tiene el acto de aprobación del Plan, lo que Gérard Farjat (2) reconocía explícitamente al hablar de "la ley que aprueba el Plan" (sin perjuicio de negar que el Plan pudiera tener algún efecto jurídico directo, lo que en otras palabras significaba negar su carácter de ley).

Sin embargo, la reciente reforma de la planeación francesa ha venido a agregar nuevos elementos. En efecto, la Ley aprobada el 7 de julio de 1982, que reforma la planeación francesa, introduce explícitamente la expresión "ley de plan" (3) en diversos preceptos suyos, para referirse aparentemente al plan mismo y no al acto de su aprobación. La nueva Ley concibe la elaboración del ahora "Plan de la Nación" en dos fases: en la primera fase, el Parlamento aprueba un Plan quinquenal que define las estrategias elegidas y los objetivos, así como las acciones generales que se proponen para alcanzar los resultados esperados; en la segunda fase, el Parlamento aprueba un Plan que define las medidas jurídicas, financieras y administrativas que deben ponerse en ejecución para alcanzar los objetivos del primer Plan.

no sea el indicativo, lo que responde bien a las exigencias de una economía de mercado..."

- (1) Cfr. René Savatier, La théorie des obligations. Vision juridique et économique. Dalloz, Paris, 3a. ed., 1974, p. 175.
- (2) Cfr. Gérard Farjat, Droit économique. Presses Universitaires de France, Paris, 1974, p. 110.
- (3) Así se traduce al español la expresión "loi de plan" que utiliza la Ley (y no "ley del plan", pues la palabra francesa "de" es el equivalente de la proposición española "de", aunque también puede usarse como "con", "por" y "en". Para entenderse como "ley del plan", sería menester que el texto legal hubiera utilizado la palabra francesa "du").

Pues bien, para ese efecto los preceptos respectivos disponen textualmente lo que sigue: "La primera ley del plan define para un plazo de cinco años las elecciones estratégicas y los objetivos, así como las grandes acciones propuestas para alcanzar los resultados esperados" (art. 3o., párrafo 1o.) y "la segunda ley de plan define las medidas jurídicas, financieras y administrativas que deben ponerse en ejecución para alcanzar los objetivos de la primera ley de plan (art. 4o., párrafo 1o.). La expresión "ley de plan" se sigue utilizando a lo largo de toda la Ley. Así, por ejemplo, en el mismo art. 4o. se prevé la posibilidad de que sea modificada la segunda ley de plan, con las siguientes palabras: "Ella (la segunda ley de plan) puede ser modificada, después de dos años de ejecución del plan, por una ley de plan rectificativa, elaborada y adoptada en las mismas condiciones" (párrafo final). Por su parte, el art. 5o. introduce una nueva categoría -la ley de programa de carácter sectorial- disponiendo que ella debe ser integrada a "la más cercana segunda ley de plan o... la más cercana ley de plan rectificativa". En las reglas que establecen los procedimientos para la elaboración de los planes, también se utiliza el mismo lenguaje: "para la preparación de la primera ley de plan... (art. 7o.); "...el gobierno elabora el proyecto de primera ley de plan..." y "el proyecto de primera ley de plan es sometido al Parlamento..." (art. 8o.); "...el gobierno elabora el proyecto de segunda ley de plan..." y "el proyecto de segunda ley de plan es sometido al Parlamento..." (art. 9o.), etc., etc., etc. (todos los subrayados son nuestros).

De esta manera, la nueva Ley parece zanjar el debate sobre la naturaleza jurídica de los planes franceses, al darles explícitamente la categoría de "ley".

No sabemos como estará reaccionando la doctrina francesa frente a esta situación nueva; pero, por nuestra parte, pensamos que, ni aún con todo lo explícita que es la Ley al -

respecto, los planes franceses no pueden ser calificados jurídicamente como "leyes", por las razones antes dadas.

No está de más señalar que en el derecho francés la palabra "ley" no siempre se utiliza en el sentido técnico que suele tener. El caso más clásico -y al cual posiblemente podríamos remitirnos para explicar el sentido que esta palabra tiene en la nueva Ley- es del art. 1134 del vigente Código civil de los franceses de 1804, que le atribuye a las convenciones "fuerza de ley" respecto de aquéllos que han concurrido a su formación, precepto que fue reproducido en todos los Códigos civiles que siguieron el modelo del Código de Napoleón (1). Pero, con la palabra "ley" no se pretendía decir que las convenciones eran precisamente una ley, en el sentido técnico, sino que, con la mayor fuerza posible, que eran obligatorias, vinculando a las partes que las habían pactado, pero implícitamente también a los jueces y a las autoridades públicas en general (2). Obviamente, el caso de los planes es diverso al de las convenciones. Con todo, el sentido que en nuestra opinión tiene la utilización de esa palabra es el de representar el compromiso que asúmen los poderes públicos al aprobar los planes, en orden a res

-
- (1) Así, como ejemplo, el vigente Código Civil chileno de 1855 dispuso que "todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales (art. 1545).
- (2) Un destacado jurista francés comenta el art. 1134, en los siguientes términos: "...y si el Código emplea aquí la palabra ley, respecto de la cual se sabe que respeto casi místico nutría entonces a la filosofía política, no es por cierto con ligereza. El Código ha querido rendir homenaje -¡y qué homenaje!-, a esta libertad humana cuya prerrogativa esencial es el poder crear el derecho. Cada hombre, en su libertad, recibe una especie de delegación del mismo legislador. Cada hombre constituye, por su propia voluntad, el derecho civil contractual, al servicio del cual se pondrán los tribunales y la fuerza pública" (Cfr. René Savatier Du droit civil au droit public a travers les personnes, les biens et la responsabilité civile. Pichon et Durand, Paris, 1945, p. 53). Pero, el contrato no es "ley".

petarlos "como" si fueran una ley. Creemos -como expresaba Lagrange, aunque antes de que entrara en vigor la nueva Ley-, que el Plan "es un compromiso solemne de los poderes públicos (Gobierno y Parlamento) ante la nación" (1).

Por otra parte, la historia del establecimiento de la nueva Ley francesa arroja algunas luces sobre el sentido que tendría la utilización de la palabra "ley" en el sistema que acaba de entrar en vigor. Es particularmente ilustrativo el informe final de la Comisión de Reforma de la Planificación, dirigido al Ministro del Plan y del Ordenamiento del Territorio, en el que se reconocen claramente las ideas fundamentales de la nueva Ley (2). En una parte de ese documento se lee que "en el lugar del sistema actual (ley sobre las opciones prioritarias y ley que aprueba el Plan), parece deseable colocar una ley de orientación y de objetivos que sancionen los procesos de movilización y una ley de programa que defina sin ambigüedad los compromisos presupuestarios que permitan su realización" (p. 27). La idea de ir de la concertación a la contractualización que está presente en la nueva Ley, "pasa por un reforzamiento del convenio legal de la planificación, para subrayar la importancia de los compromisos del Estado y conducirlo a iniciar una política activa de contratos de Plan" (p. 27). Más aún, "en el campo de los objetivos del Plan, los contratos deben ser obligatorios para las empresas públicas y facultativos para las empresas privadas. Las primeras deben asumir los objetivos y adoptar los criterios de gestión del Plan; las segundas deben tomarlos en consideración, quedando entendido que, para ellas, el acceso a las ayudas del Estado pasará aquí por

(1) Cfr. op. cit. supra, p. 570.

(2) Se trata de un documento de 157 páginas, que lleva fecha de 8 de junio de 1982 y que fue editado por la Documentación Francesa, 29-31, quai Voltaire, París.

una ampliación de sus criterios de gestión y la firma de los contratos de plan" (p. 82). En fin, son muchos los pasajes de este informe que podrían reproducirse para confirmar la opinión de que el propósito de la utilización de la palabra "ley" se relaciona con el carácter vinculante del proceso de planeación y para fundamentar el mismo carácter de los contratos de plan.

15. Algunas conclusiones sobre las determinaciones, alcances y límites del modelo jurídico vigente para la planeación.

A lo largo del presente capítulo se han examinado las determinaciones y los límites del modelo jurídico vigente para la planeación en México, lo que ha permitido precisar sus alcances.

En un intento de recapitular lo dicho al respecto, digamos que estas determinaciones y límites se encuentran dados en lo fundamental por la constitución económica y el proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de 1917. En general, la primera establece las bases para el funcionamiento de un sistema económico capitalista, dentro del cual las relaciones sociales de producción pueden ser fuertemente mediadas por el Estado, por lo que el modelo jurídico para la planeación está determinado y tiene como límite tal constitución económica. El segundo, por su parte, consiste en un proyecto de reforma social, que apunta en lo esencial a la consolidación de México como una nación independiente y a la transformación de la sociedad mexicana en una sociedad igualitaria, en el marco de una auténtica democracia política y bajo la conducción de un Estado popular.

Bajo esas determinaciones y límites, se elaboró el modelo jurídico vigente para la planeación en México, que se ocupó de delinear con una cierta precisión los objetivos de la planeación a través de una enunciación de los mismos, de la que se derivan explícita o implícitamente un conjunto de políticas que deberían ser instrumentadas por la planeación. Desde ese

punto de vista, el modelo jurídico vigente rescata una serie de principios importantes dentro de la ideología de la Revolución Mexicana. Sin embargo, sus alcances quedan limitados por las insuficiencias reales del sistema político nacional -que se expresan en el predominio que tiene el Estado administrativo sobre el Estado representativo-, lo que no es corregido por la Ley de Planeación, sino más bien acentuado. En efecto, esa Ley no confiere atribuciones importantes al Congreso de la Unión en materia de planeación, las que quedan reservadas al Ejecutivo Federal y ligadas a un sistema de participación social, cuyas características no implican una verdadera democratización del sistema de planeación, sino por el contrario un sistema de legitimación del Estado administrativo. De esta manera, lo que podría considerarse el principal problema histórico para la ejecución del proyecto nacional -la presencia de un Estado popular que pudiera "moderar" el sistema capitalista y encaminar el desarrollo del país hacia la independencia de México como nación y hacia la instauración de una sociedad igualitaria-, no ha sido resuelto dentro de la planeación.

En definitiva, el modelo jurídico vigente para la planeación, ha venido a reforzar las atribuciones del Ejecutivo Federal en el campo de la conducción de la economía. Es importante destacar que tales atribuciones son, desde un punto de vista jurídico, lo suficientemente amplias como para que puedan ser instrumentadas las diversas políticas para la ejecución del proyecto nacional que se diseñen en el proceso de planeación. Por otra parte, el mismo modelo ha subordinado el ejercicio de tales atribuciones a los objetivos de la planeación, con lo que ha limitado, también desde un punto de vista formal, la discrecionalidad con que antes podían ser ejercidas esas atribuciones.

Los alcances jurídicos del sistema de planeación, finalmente, han sido reforzados con base en el establecimiento de la obligatoriedad de los planes y los programas, por lo menos para el sector público federal y, a través de ciertos procedimientos contractuales, para el sector público no federal y para

los sectores social y privado. Esto se ha dado a través de lo que se ha denominado "la integración del Plan y los programas al ordenamiento jurídico federal".

CAPITULO XII. LA PLANEACION MAS RECIENTE EN MEXICO
Y SUS PERSPECTIVAS. ESTADO, CRISIS
Y PLANEACION.

Sumario

1. La crisis como el marco de la planeación más reciente en México. 2. La manera planeada de combatir la crisis asumida a partir de 1982. 3. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. 4. La estructura y el contenido del Plan Nacional de Desarrollo. 5. El decreto de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. 6. Las críticas al Plan Nacional de Desarrollo. 7. La evolución de la economía nacional en 1983 y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. 8. Los últimos desarrollos de la planeación en México. 9. Un planteamiento inicial sobre las perspectivas de la planeación en México. 10. Estado, crisis y planeación. 11. El difícil camino de la planeación en México para la realización del proyecto nacional. 12. Los obstáculos del modelo para la planeación. 13. Nuestra síntesis sobre las perspectivas reales de la planificación en México.

1. La crisis como el marco de la planeación más reciente en México.

La planeación más reciente en México no puede explicarse cabalmente, si no se parte de la descripción del escenario dentro de la cual ésta se desenvuelve, es decir, de la crisis económica y de la crisis política que se desencadena en México

en las postrimerías de la administración de López Portillo.

En el capítulo VII de esta obra se ha descrito la situación crítica a que llegó la economía mexicana en el año 1981. Al año siguiente -en 1982-, tuvo lugar el tantas veces postergado colapso de la economía nacional. No obstante lo reciente de este acontecimiento, es conveniente repasar algunas de las cifras básicas que expresaron la intensidad de la crisis. Para ese efecto, utilizaremos el informe del Banco de México sobre la evolución de la economía mexicana en el año 1982, que proporcionó algunos datos que eran relevadores de la profundidad de la crisis. El decremento en un 0.2% del producto interno bruto en 1982 fue uno de los datos más ilustrativos de la intensidad de la crisis y también de la velocidad con que se había desencadenado, si se tiene en consideración que el ritmo de crecimiento de 1978 a 1981 tuvo un promedio de incremento bruto real del 8.4% (tasa incluso superior a la tendencia histórica). En la base de este decremento se encontraba una contracción de la inversión fija bruta total (16.8%), que se originó en un descenso de la inversión privada (20%) y de la inversión pública (12.7%). Como contrapartida, se observó un descenso en la tasa del empleo (0.85%), que se expresó significativamente en reducciones de la ocupación en los sectores agropecuario (2.4%), manufacturero (3.1%), de la construcción (4.2%) y del comercio (1.4%). Este desplome de la economía se generó en medio de un

esfuerzo sin precedentes del sector público, cuyo gasto superó en un 42.8% lo previsto, con lo que el déficit público llegó a representar más del 16% del producto interno bruto. El índice de inflación, por su parte, se elevó al 100% (en 1981, había sido de 28.4%).

Las medidas adoptadas por la Administración de López Portillo: la devaluación del peso y el Plan de Ajuste Económico (febrero de 1982), el aumento salarial (marzo de 1982), el plan de estabilización (abril de 1982), no pudieron contrarrestar los factores internos que contribuían a agravar la crisis (1), especialmente la fuga masiva de capital, que se calcula que en el curso de un año ascendió a cerca de 15,000 millones de dólares, esto es, al valor de todas las exportaciones petroleras durante 1982. A una nueva devaluación del peso en agosto de 1982, siguió una solicitud de prórroga para el pago del principal de la deuda de corto plazo próxima a vencer (10,000 millones de dólares), lo que puso en evidencia la virtual quiebra financiera del Estado mexicano.

El 10. de septiembre de 1982, el Presidente López Portillo resolvió nacionalizar la banca privada y establecer un control generalizado de cambios, medidas que generaron las más variadas reacciones, pero que en definitiva consolidaron al Estado mexicano en una de sus peores crisis políticas. En efecto, la crisis económica se había desencadenado en los momentos en que, de acuerdo con el sistema político nacional, el gobierno

(1) Estas medidas adoptadas en un período de recesión, por el contrario, provocaron sucesivas olas inflacionarias, dándole a la crisis una imagen más dramática, a través del ingrediente adicional de la inflación.

era políticamente más débil, es decir, durante el largo período de transición que se inicia con la designación del candidato presidencial del partido oficial y la toma de posesión del mismo, luego de las elecciones correspondientes, del cargo de Presidente de la República. Desde antes de la crisis, el sector financiero, por su parte, se había expandido considerablemente, constituyéndose en el eje del sector privado de la economía y en el gran actor de la especulación y de la fuga de capitales. El reto que implicó la nacionalización de la banca privada, fue entonces un desafío de proporciones, del que el Estado mexicano salió más consolidado que antes, ya que -al igual de lo que había ocurrido en 1938 con la expropiación petrolera-, la medida encontró un gran apoyo popular. La nacionalización de la banca privada, como es obvio, no resolvió la crisis, pero junto con fortalecer al Estado en la coyuntura política que se estaba viviendo, reafirmó el principio de la rectoría estatal de la economía y de la vida social en su conjunto, sobre el cual descansa la intervención del Estado en general y la práctica estatal de la planeación en particular. (1)

Finalmente, el 10 de noviembre de 1982 se suscribió una carta de intención para el Fondo Monetario Internacional, con la que el gobierno de México declaró que, durante los próximos tres años, era imprescindible que la economía mexicana realizara im-

(1) Para una versión completa de este importante hecho económico y político, cfr. de Carlos Tello La nacionalización de la banca en México. Siglo XXI, México, 1984, 222 pp.

portantes ajustes, que le permitieran alcanzar un crecimiento sostenido de la producción y el empleo, superar el desequilibrio externo, abatir los índices de inflación y fortalecer las finanzas públicas. Las medidas a adoptarse preveían la elevación del ahorro interno, una importante disminución del déficit público (que no sería mayor del 8.5% del producto interno bruto en 1983, del 5.5% en 1984 y del 3.5% en 1985), un incremento de los precios y tarifas públicos, una política monetaria y financiera adecuada a las circunstancias, una cierta flexibilidad en el control de precio de los productos básicos, la mantención provisoria del control de cambios, la revisión del sistema de protección, etc. (1) Como es obvio, este hecho habría de influir sobre la planeación que llevaría a cabo la próxima Administración. Sin embargo, en enero de 1984 se dirigió una nueva carta de intención al Fondo Monetario Internacional, que actualizó los propósitos del gobierno mexicano en materia de política económica. (2)

En el marco del inicio del desencadenamiento de la crisis, la planeación asumió nuevamente el papel político que había desempeñado en la década de los treinta y a mediados de la década de los setentas. Una vez más, el partido oficial generó un

(1) El texto de la carta de intención, así como el memorándum técnico de entendimiento que la complementan, pueden consultarse en la obra de Carlos Tello La nacionalización de la banca en México, cit. supra, pp. 214 a 22.

(2) El texto de la misma puede consultarse en la revista Comercio Exterior, vol. 34, núm. 1, México, enero de 1984, pp. 89 ss.

Plan Básico de Gobierno (1982-1988), que fue aprobado por la XI Asamblea Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional. (1981). De este Plan Básico se dijo que había servido como punto de partida, durante la campaña presidencial, para el proceso de consulta que fue la nota distintiva de dicha campaña. Sin embargo, las circunstancias determinaron que la consulta se orientara en torno del documento que se denominó "Plataforma Electoral" y que las medidas que se fueron diseñando adoptaran posteriormente la forma de un Programa de Gobierno, diverso del Plan Básico. Como quiera que sea, el hecho es que desde la campaña presidencial se comenzó a manejar la idea de que la planeación sería el método de gobierno de la próxima administración y a diseñar un estilo participativo de la misma, todo lo cual sería institucionalizado en la forma que se ha visto más atrás y puesto en práctica de la manera que se señala a continuación.

2. La manera planeada de combatir la crisis asumida a partir de 1982.

A partir de la toma de posesión del nuevo Presidente de la República (lo. de diciembre de 1982), las políticas que se pusieron en práctica asumieron la forma de planes. En el mismo discurso de toma de posesión, el Presidente De la Madrid anunció la puesta en vigencia de un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), cuyos objetivos centrales eran combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar un ritmo elevado de

crecimiento económico. No constituyó ninguna novedad el hecho de que el discurso de toma de posesión contuviera una enunciación de las políticas económicas que adoptaría la administración entrante. Lo que constituyó una novedad fue que la enunciación de esas políticas, adoptara la forma de un plan.

A continuación, el Presidente De la Madrid envió al Congreso de la Unión un conjunto de iniciativas constitucionales y legales, entre las que se encontraban las que vinieron a configurar el marco jurídico vigente para la planeación en México y que se han descrito en el capítulo X de esta obra. Además, remitió al mismo Congreso un documento denominado "Criterios generales de política económica para la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1983", que complementaba las respectivas iniciativas mediante el diagnóstico de la situación existente y la enunciación de las medidas concretas con que el gobierno se proponía afrontar la crisis.

Todo lo anterior pone de manifiesto el propósito que animaba a la nueva administración, en orden a combatir la crisis de una manera planeada. No tiene sentido resumir aquí las medidas concretas que configuraron la política de ajuste que puso en práctica la administración del Presidente De la Madrid y sus repercusiones en la vida económica y social del país, pues nuestro propósito se limita a enfatizar la forma como ellas se presentaron al país, es decir, como parte de un plan de emergencia

para combatir la crisis (el PIRE), que se enmarcaba dentro de un plan de gobierno más amplio, generado durante la campaña presidencial, vale decir, como un conjunto de medidas dolorosas, pero necesarias, fundadas en una racionalidad económica y apoyadas por un vasto consenso popular, que permitirían la recuperación de la capacidad productiva del país y los necesarios cambios estructurales, que según se dijo eran los objetivos de mediano plazo del proyecto por el cual había votado mayoritariamente el pueblo mexicano en julio de 1982. Este estilo de gobernar se volvió a manifestar cuando la Secretaría de Programación y Presupuesto, en abril de 1983, hizo pública una evaluación sobre los avances y resultados del PIRE y del conjunto de las medidas gubernamentales, en el primer trimestre de 1983.

Entre tanto, se había puesto formalmente en vigor el modelo jurídico de planeación que se ha descrito en el capítulo X de esta obra, que preveía, como se recordará, la elaboración en un plazo no mayor de seis meses, contados desde la toma de posesión del nuevo Presidente de la República, de un Plan Nacional de Desarrollo; así como la existencia de un Sistema Nacional de Planeación Democrática dentro del cual se elaboraría dicho Plan, sistema en el que se incluía la participación social bajo la forma de consultas. En febrero de 1983, el Presidente De la Madrid puso en marcha los trabajos para la integración del Plan y, en el mismo mes, se instalaron foros de consulta sobre diversos temas específicos, bajo la responsabilidad de las Secre-

tarias de Estado competentes. Es conveniente recordar cuáles eran esos temas: desarrollo rural integrado (SARH); desarrollo industrial y comercio exterior (SECOFI); sistema integral de transporte (SCT); modernización comercial y abasto popular (SECOFI); desarrollo tecnológico (CONACYT); productividad y capacitación (STPS); desarrollo urbano (SEDUE); ecología (SEDUE); energéticos (SEMIP); turismo (SECTUR); pesca (Secretaría de Pesca); salud (SSA); educación, deporte y recreación (SEP); agua (SARH); justicia (PGR); empresa pública (SCGR); reforma agraria integral (SRA); ciudad de México (DDF); y comunicación social (tema que se agregó posteriormente). No hubo ningún foro de consulta popular sobre la estrategia global del desarrollo, ni sobre los temas específicos de la política interior y exterior y de la política de defensa. Es de señalarse que estos foros de consulta popular se llevaron a cabo en ausencia de la reglamentación específica que debería regularlos, conforme a los términos de la Ley de Planeación, lo que no dejó de representar una ventaja en tanto ello permitió que ellos no tuvieran el carácter corporativo que la Ley les había asignado. (1) Por otra parte,

(1) En la revista Planeación Democrática de la Secretaría de Programación y Presupuesto (No. 1. febrero de 1983), se publicó un documento sobre estos Foros que se supone corresponde a la misma Secretaría. En ese documento se establecen, entre los lineamientos para el funcionamiento de los Foros, que ellos serían integrados por "los miembros de la comunidad en general" (además, de los representantes de organizaciones sociales, representantes del sector público y diputados y senadores al Congreso de la Unión).

también debe señalarse que entre febrero y abril de 1983, se llevaron a cabo una serie de reuniones entre el gobierno y los partidos políticos de oposición, que si bien no asumieron formalmente el carácter de consultas para la elaboración del Plan (lo que estaba excluido por la Ley de Planeación), de hecho cumplieron en parte con esta función.

3. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El 30 de mayo de 1983, el Presidente de la República presentó al país el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, al que prestó su aprobación y ordenó su ejecución⁽¹⁾. Cuatro aspectos de la presentación hecha por el Presidente de la República, deben ser especialmente destacados⁽²⁾.

El primero de ellos es la relación que se establece entre la crisis (no sólo económica) y la planeación. Dijo el Presidente de la República: "El Plan responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del desarrollo del país... vivimos tiempos de cambio y reto... el país se encuentra en un momento decisivo para la historia nacional... no estamos viviendo una crisis meramente circunstancial; si así fuera, la solución

(1) El decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1984, fue publicado en el Diario Oficial del 31 de mayo de 1983.

(2) Cfr. el documento de presentación, publicado junto con el Plan Nacional de Desarrollo (Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983), edición a la que nos remitiremos de aquí en adelante cuando nos refiramos al Plan y a su presentación.

sería relativamente simple... ante la situación por la que atraviesa el país, la planeación del desarrollo se convierte en factor necesario para enfrentar con éxito la adversidad. Tiene un carácter político, ya que permite ordenar el esfuerzo colectivo y los recursos escasos frente a grandes necesidades sociales. Atañe al destino de nuestra Nación... la planeación democrática, como principio e instrumento de Gobierno, rechaza los procedimientos autoritarios para solventar nuestros problemas; tenemos un sistema institucional, plural en lo político y mixto en lo económico; popular y nacionalista en lo cultural y en constante lucha por lograr una sociedad más igualitaria..." (1)

El segundo de ellos es la relación que se establece entre el Plan y el proyecto nacional contenido en la Constitución Política de 1917. Dijo el Presidente de la República: "... Al establecer con claridad el rumbo, conservaremos la unidad de la Nación en torno a los principios fundamentales de nuestro pacto social. Conservaremos la voluntad de seguir siendo libres, el anhelo de justicia, la vocación por la democracia como sistema político y forma de vida y, sobre todo, la decisión de mantenernos y fortalecernos como Nación independiente... el Plan establece procedimientos para canalizar y atender las demandas de la sociedad en plena concordancia con nuestros valores. Por ello se inicia con la ratificación de los principios políticos del Pro-

(1) Ibidem, pp. 9 y 10.

yecto Nacional, plasmado en la Constitución de 1917... México cuenta con un modelo político, económico, social y cultural sólidamente establecido. Nos regimos por el Proyecto Nacional que establece la Constitución, construido por las mayorías nacionales a lo largo de nuestra historia; éste recoge y sintetiza lo mejor de la tradición y las aspiraciones populares y nos ha permitido, con estabilidad política y ampliando las libertades democráticas, ir modernizando la Nación, determinando lo que aún falta por hacer con un rumbo claro para lograrlo..."(1)

El tercero de ellos es la relación que se establece entre el Plan y el consenso popular con el que se pretendió fundamentarlo. En efecto, al referirse a la precisión que el Plan hacía de las orientaciones políticas rectoras, el Presidente de la República expresó que ellas eran el "producto de la consulta con la sociedad" durante la campaña presidencial, agregando a continuación: "... (El Plan) se apoya también en el amplio proceso de diálogo y comunicación que implicaron los Foros de Consulta Popular que organizamos, a partir de febrero del presente año..."(2). A este respecto, se ha dicho que la elaboración del Plan hubo de considerar más de 10,000 documentos que se presentaron en dichos foros, aclarándose que no todos ellos fueron incorporados al Plan, sea porque no correspondían al carácter global

(1) Ibidem, pp. 10 y 11.

(2) Ibidem, p. 11.

del Plan, sea porque hubo que escoger entre posiciones contradictorias, sea porque el gobierno tuvo que hacer prevalecer el interés general sobre el particular.

El último de ellos se refiere al carácter eminentemente cualitativo del Plan. Dijo el Presidente de la República (1): "... El Plan evita rigideces y no se propone compromisos numéricos inamovibles, difíciles de precisar en tiempos de incertidumbre. La situación exige flexibilidad, en un marco de principios y propósitos claramente establecidos. Por ello, el Plan es fundamentalmente cualitativo y fija las orientaciones generales; señala el compromiso que el Estado asume para conducir los destinos nacionales en la difícil situación actual, manteniendo la flexibilidad para adecuar los instrumentos y estar prevenidos para enfrentar situaciones inesperadas, conservando la dirección fundamental propuesta..." (el subrayado es nuestro). El carácter cualitativo del Plan Nacional de Desarrollo no representaba propiamente una novedad -por lo menos dentro de la región latinoamericana-, sino más bien manifestaba una tendencia propia de una época de crisis, que ya se había expresado en el III Plan Nacional de Desarrollo 1980-1985 del Brasil, Plan del que no hace mucho se dijo que era "un breve documento de política económica" y "exclusivamente cualitativo", distinguiéndose en este sentido

(1) Idem

de los dos Planes anteriores⁽¹⁾. La tendencia no es criticable en sí misma pues la verdad es que, en concordancia con la naturaleza fuertemente dependiente de las economías latinoamericanas y en el contexto de una crisis mundial que no permite ocultar este hecho, la planeación no puede definir metas, sino simplemente objetivos, que se formulan dentro de ciertos condicionamientos. En ese sentido, el III Plan del Brasil, por ejemplo, se presentó a sí mismo como un "documento cualitativo (que define objetivos, directrices, criterios, medidas e instrumentos de acción", válidos en cuanto perduren ciertas condicionantes, tales como el desarrollo de la crisis energética, la balanza de pagos como restricción crítica, las presiones sobre el nivel y costo de la deuda externa, la presión inflacionaria interna y externa y la necesidad de crear el mayor número posible de empleos⁽²⁾.

4. La estructura y el contenido del Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo se encuentra estructurado por un capítulo introductorio y por tres grandes partes, que se refieren a los "principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia" (capítulos segundo a quinto), a la

(1) Cfr. de Alfredo H. Costa-Filho, "O Planejamento no Brasil: a experiência recente", publicado en Pensamiento Iberoamericano, cit. supra, p. 65.

(2) Ibidem, pp. 65 y 66.

"instrumentación de la estrategia" (capítulos sexto a noveno) y a "la participación de la sociedad en la ejecución del Plan" (capítulo décimo), respectivamente.

El capítulo introductorio (capítulo primero) comienza por destacar, desde un principio, la relación que existe entre la elaboración del Plan y la crisis económica nacional e internacional. En efecto, la primera aseveración que contiene el documento, expresa: "El Plan Nacional de Desarrollo ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales" (1). La descripción que se hace de la crisis incluye la afirmación de que en épocas de crisis, se requiere con mayor razón y urgencia de la planeación. En general, el capítulo introductorio está destinado a hacer un recuento de las acciones que precedieron a la elaboración del Plan y a destacar la participación social que hubo en dicha elaboración, expresando que aquél habría sido el resultado de ésta.

El componente medular del Plan está constituido por los cuatro capítulos que integran la Parte I, sobre principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia. En materia de principios políticos, se destaca que los principios políticos permanentes del proyecto nacional son: "el nacionalismo, la libertad y la justicia, la democracia como sistema de vida, la

(1) Ibidem, p. 17.

economía mixta, la rectoría del Estado y las libertades económicas, las libertades individuales y los derechos sociales y el internacionalismo" (1). Estos principios son posteriormente relacionados con las llamadas "siete orientaciones de gobierno que ganaron el consenso al ser reconocidas como la mejor plataforma para hacer frente a los problemas del país y se convirtieron en un mandato democrático", esto es, a los siete lemas que se manejaron durante la campaña presidencial: nacionalismo revolucionario; democratización integral; sociedad igualitaria; renovación moral; descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación; y planeación democrática (2). La descripción de estas relaciones, concluye con la categórica afirmación de que "la Nación debe fortalecer su independencia y concertar la solidaridad mediante la democracia política, económica, social y cultural. Esta es la decisión política fundamental. Al servicio de esta tarea se consagran todas las acciones del Plan" (3). Luego de señalar las orientaciones generales de la política que seguirá el Estado mexicano, la Parte I se ocupa de precisar el contexto nacional e internacional dentro del cual se diseña la estrategia de desarrollo del

(1) Ibidem, p. 37.

(2) Ibidem, pp. 37 a 45.

(3) Ibidem, p. 45.

Plan, lo que conduce a la definición de lo que se denomina "el gran propósito nacional" y "los objetivos del desarrollo".

El gran propósito nacional es anunciado en los siguientes términos: "Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático"(1).

Este gran propósito nacional no es otra cosa que la interpretación que el Plan hace de lo que sería el propósito fundamental sostenido desde 1910 por los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, como lo señala el mismo Plan. A partir de dicho propósito, el Plan propone cuatro objetivos "para hacer frente a la crisis", cuya consecución permitirían "que la Nación siga marchando hacia el propósito nacional". Tales objetivos para el período 1983-1988, se sintetizan en los siguientes cuatro puntos: 1. "Conservar y fortalecer las instituciones democrá-

(1) Ibidem, p. 107.

7

ticas". 2. "Vencer la crisis". 3. "Recuperar la capacidad de crecimiento". 4. "Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales" (1). Es de destacarse que, aunque la crisis es caracterizada como una crisis económica, los objetivos que se proponen tienen además un alto contenido político. También es de destacarse que no se proponen cambios estructurales, sino cambios cualitativos de las estructuras existentes.

En consonancia con todo lo anterior, la estrategia económica y social se desarrolla en dos líneas: la de la reordenación económica y la del cambio estructural. La primera línea estratégica reivindica los puntos fundamentales del PIRE y propone abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo y recuperar la capacidad de crecimiento sobre otras bases. La segunda línea estratégica -cuyo lenguaje es diverso del empleado en la definición de los objetivos (el cambio sería ahora "estructural")-, se basa en seis orientaciones generales, que necesariamente vinculan la estrategia de la reordenación económica en general y el crecimiento económico sobre otras bases en particular. Tales orientaciones consisten en: (a) dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; (b) reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; (c) descentralizar en el territorio las actividades

(1) Ibidem, pp. 107 y 108.

productivas, los intercambios y el bienestar social; (d) adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; (e) preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional; y (f) fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar el sector social (1).

La Parte II del Plan se ocupa, en sucesivos capítulos, de la política económica general, de la política social, de las políticas sectoriales y de la política regional, esto es, de la instrumentación de la estrategia diseñada. La descripción y el análisis de las mismas excede con mucho los límites de esta obra. Sin embargo, parece de interés reproducir algunas de las consideraciones que el Plan hace dentro del marco prospectivo 1983-1988, respecto de la posible evolución de la economía nacional (en el contexto de un crecimiento moderado de la economía internacional). En ese sentido, el Plan espera que la inversión vaya recuperando paulatinamente un perfil más activo, con tasas positivas de crecimiento a partir de la segunda mitad de 1984 en el sector social y privado, para alcanzar en el período 1985-1988 tasas reales entre el 8 y el 10% (con comportamiento similares para la pública y privada). El producto, por su parte, decrecerá según el Plan en 1983 entre 2 y 4 puntos, para posteriormente crecer entre 0 y 2.5% en 1984 y entre 5 y 6% durante el

(1) Para todo lo anterior, cfr. en la op. cit. supra, las pp. 114 a 149.

período 1985-1988 (con base en una participación destacada de la industria manufacturera, que en este último período crecería a tasas entre el 6.7 y el 7.9%). Respecto del sector externo, el Plan espera que las exportaciones reales de bienes y servicios, crezcan más allá del 12% en el bienio 1983-1984 y entre el 7 y el 9% en el período 1985-1988, incrementándose por su parte la importación a tasas del 8 al 10%. En cuanto a la inflación, la expectativa del Plan es que ella tenga un promedio del 75-80% en 1982-1983, para disminuir más tarde, convergiendo gradualmente hacia los niveles de la inflación internacional (1).

La Parte III y final del Plan, destaca la importancia que para dicho Plan reviste la participación de la sociedad en la propia ejecución, describiendo las cuatro conocidas "vertientes" para la ejecución del Plan: las vertientes obligatoria, de coordinación, de concertación y de inducción (2).

5. El decreto de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo

El decreto de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, puso en movimiento, a través de los dieciocho artículos que lo integran, todas las prescripciones de la Ley de Planeación que eran pertinentes.

Por lo pronto, precisó la obligatoriedad de ese Plan

(1) Cfr. el contenido de esas políticas en las pp. 154 a 420 de la op. cit. supra y el marco prospectivo 1983-1988 en las pp. 158 a 165 de la misma.

(2) Ibidem, pp. 423 a 430.

para las dependencias cuanto para las entidades de la Administración Pública Federal, como lo disponen los artículos 9o. y 32 de la Ley de Planeación. Así, quedaron integradas al ordenamiento jurídico federal, todas las prescripciones del Plan que pudieran representar una conducta exigible a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal (artículos primero y segundo del decreto). Reforzando la obligatoriedad de las prescripciones del Plan respecto de la Administración Pública, en el mismo decreto se dispuso que, si de las verificaciones periódicas a realizarse se observaran hechos que contravinieran los objetivos o prioridades del Plan, se procedería, desde luego, al fincamiento de las responsabilidades a que hubiera lugar, en los términos de la Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A lo anterior, se agregó que los titulares de las dependencias y entidades promoverían la aplicación de las medidas disciplinarias y sanciones que procedieran conforme a los mencionados ordenamientos legales y que, además, pondrían en conocimiento de tales a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la República, a fin de que adoptaran las medidas preventivas y correctivas pertinentes (artículo décimo segundo del decreto). De esta manera, se puso en aplicación el artículo 42 de la Ley de Planeación.

El decreto se ocupó también de las demás "vertientes" del Plan, esto es, de la coordinación, de la concertación y de la

inducción, agregando algunas prescripciones a las ya existentes en la Ley de Planeación. Desde luego, el decreto dispuso que en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, se llevara a cabo la coordinación con los gobiernos estatales, en la forma que establecen los artículos 32 y siguientes de la Ley de Planeación, encomendándose a la Secretaría de Programación y Presupuesto la propuesta de los procedimientos, criterios y lineamientos apropiados para ese efecto (artículo cuarto del decreto). Luego, señaló el deber de las dependencias y entidades de promover e instrumentar la concertación de las acciones que les correspondieran de acuerdo con lo previsto en el Plan, con los representantes de los grupos sociales o con los particulares interesados, en aplicación de lo previsto en los artículos 32 y 37 de la Ley de Planeación (artículo quinto del decreto). Finalmente, dispuso que los títulos de las dependencias deberían proveer lo necesario para que los actos de las mismas indujeran acciones congruentes con el Plan, ordenando además una revisión periódica de las políticas que norman el ejercicio de las facultades que las leyes confieren al Ejecutivo Federal para inducir acciones de los particulares, con el propósito de que dichas políticas se ajustaran a los objetivos, prioridades y lineamientos del Plan, como lo prescriben los artículos 40 y 41 de la Ley de Planeación (artículo séptimo del decreto).

El mismo decreto reiteró también prescribiendo su aplicación en el caso concreto del Plan Nacional de Desarrollo 1983-

1988-, otras disposiciones de la Ley de Planeación. En la imposibilidad de referirnos a cada uno de los mandatos del decreto que se está analizando, nos circunscribiremos al que dice relación con el artículo 31 de esa Ley, dada su especial importancia. Como se recordará, en ese precepto se previene que "el Plan y los programas serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias...". Pues bien, a falta de tales disposiciones reglamentarias, el decreto que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo vigente se limitó a prescribir que las propuestas para adecuarlo que se derivaren de los resultados de sus revisiones periódicas, deberían ser sometidas a la consideración del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo décimo tercero), esto es, no precisó la periodicidad con que debería revisarse el Plan y, en su caso, adecuarse, lo que dadas las circunstancias parecía más que necesario.

Finalmente, parece necesario destacar que en el decreto se dispuso la integración de diversos programas de mediano plazo, así como de los correspondientes programas operativos anuales (disposición que debería haberse incluido en el texto del mismo Plan y no en el decreto de aprobación, como lo dispone el artículo 22 de la Ley de Planeación). Los programas y sus respectivos responsables fueron determinados de la siguiente manera: educación, deporte y recreación (SEP); salud (SSA); desarrollo urbano y vivienda (SEDUE); ecología (SEDUE); productividad y

capacitación (STPS); empresa pública (SECOGEF); desarrollo rural integral (SARH); reforma agraria integral (SRA); agua (SARH); pesca y recursos del mar (Secretaría de Pesca); bosques y selvas (SARH); desarrollo industrial y comercio exterior (SECOFIN); energéticos (SEMIN); minería (SEMIN); sistema integral de transporte y comunicaciones (SCT); modernización comercial y abasto popular (SECOFIN); turismo (SECTUR); desarrollo tecnológico (CONACYT); justicia (PGR); ciudad de México (DDF); y comunicación social (Secretaría de Gobernación). Así lo dispuso el artículo décimo quinto del decreto.

6. Las críticas al Plan Nacional de Desarrollo.

La aparición del Plan Nacional de Desarrollo, fue recibida con comentarios de todo tipo. Entre las diversas críticas de que fue objeto, quisiéramos ocuparnos, de una manera muy general, de solamente tres: las referidas al carácter cualitativo del Plan (que lo transformaría en un acto puramente político), las referidas a la presunta carencia de una teoría en el Plan (que lo transformaría en una mera agregación de hechos), y las referidas a su falta de congruencia interna. A continuación, examinamos esas críticas, en el mismo orden en que han sido enunciadas.

El carácter cualitativo del Plan lo hemos tratado al analizar los aspectos más sobresalientes del mismo. Allí dijimos que, en esta época de crisis, se estaba generando en América Latina una tendencia a la planeación global cualitativa, lo que

ilustramos con el caso del Brasil, expresando que ella no era criticable en si misma. Quizás deberíamos precisar ahora que lo del carácter cualitativo del Plan, es relativo. Es indudable que el Plan -aunque no lo exprese, como lo hizo en su oportunidad el Plan Global de Desarrollo-, está fundado en un modelo econométrico, lo que se pone en evidencia en la parte relativa al marco prospectivo 1983-1988⁽¹⁾ y, en general, en todo el contexto del Plan. Ello implica que en su elaboración hubo un proceso de cuantificación, del que podrían haberse derivado ciertas metas como posibles. Pero, el gobierno no quiso asumir un compromiso respecto de ninguna meta, postergando ese compromiso para los programas de mediano plazo (posiblemente, con la idea de que la evolución de la economía en 1983 podría permitirle fundamentar de una manera más precisa -y quizás mejorar- las metas de la planeación). Este relativo carácter cualitativo que tiene el Plan, no le quita por cierto su naturaleza de Plan. Por otra parte, el Plan es efectivamente un acto político -como lo es la planeación en general-; pero, no es sólo un acto político, sino también un Plan.

La crítica relativa a la carencia de una teoría en el Plan, nos parece también equivocada como planteamien-

(1) Cfr. las pp. 158 a 165 del Plan en la op. cit. supra.

to (1). En efecto, no creemos que el Plan Nacional de Desarrollo carezca, en sentido estricto, de una teoría. En general, ningún ejercicio de esta naturaleza carece de una teoría, por rudimentaria que sea. La interpretación de la realidad que todo Plan hace y las políticas económicas que propone, se fundamenta siempre en un cuerpo de proposiciones teóricas, que permiten explicar esa realidad y diseñar a su respecto determinadas políticas. Otra cosa es que el Plan no explicita la corriente de pensamiento que se encuentra detrás suyo, lo que por supuesto no es función de un Plan (2). Más que una crítica a la inexistencia en un Plan de una teoría, lo que se puede formular es una crítica a la teoría que está detrás del Plan o, en su caso, a la falta de congruencia del Plan con la teoría en que supuestamente

-
- (1) Tomamos pie para lo anterior en un artículo de Juan María Al-
ponte publicado en el periódico "Uno más uno" del 8 de junio
de 1983 (México, D. F.), p. 7, denominado "La existencia de
la teoría", en el que se dice que "lo que el Plan presenta...
no es una explicación, sino una descripción de agregados hete-
rogéneos... Es patente que el Plan al huir de la teoría -por-
que ésta implica un compromiso más radical a la hora de expli-
car al mundo- demuestra las dificultades de sus autores para
ponerse de acuerdo...", etc.
- (2) Coincidimos entonces con Miguel Sandoval, que en un artículo
posterior sobre "Plan Nacional de Desarrollo y teoría" publi-
cado en el mismo periódico (22 de junio de 1983, p. 7) afirma
que "no es posible sostener... que un plan pueda ser concebido
e integrado sin el apoyo de las teorías sociales", agregando
que "en general, el Plan recoge las tendencias de pensamiento
generado para comprender la problemática de los países en des-
arrollo, señalando con precisión los alcances, desviaciones y
obstáculos que han impedido al país su pleno desenvolvimiento
...", etc. Cfr. también el artículo de Manuel Camacho Solís,
publicado en el mismo periódico (14 de junio de 1983, p. 28).

se funda (porque no es coherente total o parcialmente con la misma). En ese sentido, pensamos que la teoría que está detrás del Plan -que no es otra cosa que la teoría del subdesarrollo generada en América Latina, con sus diversos ingredientes cepalinos y dependencistas-, es insuficiente. En la primera parte de esta obra, se han analizado estas insuficiencias y se ha recordado que tal circunstancia ha determinado que los avances hechos por la planeación en América Latina hayan terminado transformándose en ejercicios estériles. Este puede ser también el caso. Pero, el análisis del mismo excede los límites de esta obra.

Respecto del tercer tipo de críticas, creemos que algunas de las que se han hecho valer, son ciertas. En especial, nos parece que, desde un principio, era evidente la incompatibilidad que existía entre la política de reducir el gasto público, por una parte, y las políticas de protección del empleo y de conservar la planta productiva, por otra parte. También era clara la incompatibilidad entre la política de disminuir la inflación y la política de aumentar los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, por lo menos con la intensidad con que se llevó a cabo esta última política. Sin embargo, un análisis detallado de las posibles incongruencias del Plan Nacional de Desarrollo, también excede los límites de esta obra.

7. La evolución de la economía nacional en 1983 y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

La información proporcionada al respecto por el Banco de México, mostró que en 1983 el producto interno bruto había caído a 4.7%, mientras que la inflación fue de 80.8%.

En la caída de la producción interna, destacó el descenso que tuvo la producción industrial en su conjunto (7.4%), superado sólo por la construcción (14.3%). Sin embargo, la producción agrícola aumentó 4.8% y la del sector agropecuario, silvícola y pesquero en su conjunto creció en 3.4%. En cuanto a la inflación, también destacó el hecho de que, después de abril de 1983, los incrementos de la misma comenzaron a disminuir gradualmente.

El coeficiente de inversión respecto del PIB se redujo de 21.1% en 1982 a 16.5% en 1983. La inversión pública cayó 28.6%, mientras que la privada disminuyó 22.6%. El consumo del gobierno federal y del sector privado se redujo en un 6.1% en total. El deterioro del ingreso real, la reducción de las utilidades de la mayoría de las empresas y los menores niveles de ocupación registrados, provocaron una caída del consumo privado del 6.2%.

En el sector externo, se registró un importante superávit comercial (5.5 a 6 mil millones de dólares) que reflejó la disminución que hubo de las importaciones. Las exportaciones de

productos no petroleros registraron un crecimiento de 13.6%. La reestructuración de la deuda externa y la ordenación del mercado cambiario, permitieron una normalización del funcionamiento del sistema financiero, a lo que también contribuyó una sustancial disminución del déficit público.

En ese contexto, se generó el primer informe sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Como se recordará, el artículo 6o. de la Ley de Planeación prescribe, entre otras cosas, que "en el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan..." (párrafo segundo). En cumplimiento de ese deber, el Presidente de la República envió a dicha Comisión, en marzo de 1984, un documento intitulado "Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1983"⁽¹⁾, en el que se hace una evaluación del cumplimiento del Plan, pero limitada al año 1983. El Informe fue estructurado siguiendo los lineamientos del mismo Plan, esto es, en torno a los cuatro objetivos propuestos y siguiendo las dos líneas de estrategias diseñadas en el propio Plan.

Respecto del primer objetivo -la conservación y forta-

(1) El documento fue editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en abril de 1984 (144 pp. y 62 cuadros). A esta edición nos remitiremos cada vez que se cite el Informe.

lecimiento de las instituciones democráticas-, la evaluación oficial de los avances hechos en este sentido, es positiva. Así, en el Informe se destaca que "con la participación activa de los principales grupos de la sociedad, ha sido posible transitar, bajo la vigencia del Plan, por una situación nacional adversa con pleno respeto a las libertades democráticas y sin desbordamiento de los conflictos. Las instituciones han demostrado su solidez y flexibilidad para dar sustento a un proceso de reordenación económica de gran alcance..." (1)

Por lo que hace al segundo objetivo -vencer la crisis-, el Informe pone de relieve que "en el transcurso de 1983, las medidas adoptadas comenzaron a mostrar resultados favorables que permitieron sujetar la crisis a control, si bien ésta aún no ha sido vencida" (2). El control de la crisis se expresó -de acuerdo con la evaluación oficial-, en la desaceleración de la inflación (revirtiéndose así la tendencia a la hiperinflación), así como en el saneamiento de las finanzas públicas (que trajo consigo una disminución del déficit financiero del sector público) y en una reducción importante de la inestabilidad del mercado cambiario. En materia de empleo, el Informe afirma que se logró de tener el agravamiento del desempleo abierto, estimándose que éste se mantuvo a niveles similares a los de fines de 1982. En

(1) Ibidem, p. 19.

(2) Ibidem, p. 37.

apoyo a la planta productiva, se adoptaron una serie de medidas, que habrían contribuido a evitar la paralización del aparato productivo. Sin embargo, ello no evitó que durante 1983, el producto interno bruto disminuyera como se ha visto en 4.7% con respecto al año anterior, pero de acuerdo con una tendencia que se fue aminorando en el segundo semestre de 1983. También dice el Informe que se adoptó una serie de medidas para proteger el abasto popular.

En relación con el tercer objetivo -la recuperación de la capacidad de crecimiento-, el Informe destaca las acciones llevadas a cabo para controlar los desequilibrios macroeconómicos -inflación, inestabilidad cambiaria, déficit externo y de finanzas públicas-, así como para conservar y mantener la infraestructura productiva básica y para iniciar las modificaciones de los precios relativos. La evaluación oficial destaca en este sentido que "las acciones emprendidas en 1983 además de ayudar a crear las condiciones para recuperar la capacidad de crecimiento en la segunda mitad de 1984, propician que se vaya avanzando en la superación de las causas profundas que provocaron la crisis" (1).

(1) Ibidem, p. 60.

Finalmente, respecto del cuarto objetivo -la iniciación de los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales-, el Informe señala: "Se ha logrado iniciar procesos de cambio, pero se requiere tiempo para que comiencen a ser evidentes sus efectos. Es preciso reconocer que no es posible alcanzar avances espectaculares en un momento en que la economía atraviesa por una severa crisis y con fuertes restricciones internas y externas" (1). El señalamiento de las acciones respectivas ocupa la mayor parte del Informe (2); pero, la descripción que hace de ellas este documento no permite calificar los verdaderos alcances de las mismas.

Resulta difícil hacer una evaluación de este Informe, porque ello significaría hacer una evaluación de las políticas puestas en práctica por el gobierno durante 1983. En todo caso ellas han tenido un resultado positivo respecto de la conservación de las instituciones en el nivel de democracia antes existente, instituciones que efectivamente mostraron su solidez y flexibilidad en medio de la crisis (lo que en parte se puede atribuir a la propia planeación, pero sobre todo a las mismas instituciones). Respecto de los avances económicos y sociales que se habrían hecho en el curso de 1983, es también posible señalar que lo más relevante de esas políticas han sido los ajustes económicos que ellas han representado, ajustes que siendo necesarios, han fundamentalmente gravado una vez más los intereses de las clases populares, que han debido soportar la mayor parte de los costos de una crisis que ellas no provocaron.

(1) Ibidem, p. 63

(2) Las pp. 63 a 132.

8. Los últimos desarrollos de la planeación en México.

Luego de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, la planeación evolucionó hacia la instrumentación de dicho Plan. Sin embargo, durante 1983, no aparecieron ninguno de los programas de mediano plazo previstos en el artículo 15 del decreto de aprobación del referido Plan. En cambio, surgió un programa especial, el Programa Nacional de Alimentación, sobre cuya importancia no es necesario abundar. También se integraron diversos programas regionales: Mar de Cortés, Zonas Áridas, Sureste y Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro. Finalmente, en noviembre del mismo año, el Presidente de la República remitió a la Cámara de Diputados el documento denominado "Criterios generales de política económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 1984", documento que fue concebido a la manera de programa operativo global de ese año.

En el segundo semestre de 1984, sin embargo, se terminaron de elaborar y han comenzado a aprobarse los programas de mediano plazo previstos en el decreto de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo: el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (publicado en el Diario Oficial del 13 de agosto); el Programa Nacional de Energéticos 1984-1988 (publicado en el Diario oficial del 15 de agosto); el Programa Nacional de Minería 1984-1988 (publicado en el Diario Oficial del 17 de agosto); el Programa Nacional de Capacitación y Productivi-

dad 1984-1988 (publicado en el Diario oficial del 23 de agosto); el Programa Nacional de Salud (publicado en el Diario Oficial del 23 de agosto); el Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar (publicado en el Diario oficial del 17 de septiembre de 1984); el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 (publicado en el Diario Oficial del 21 de septiembre); el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ecología 1984-1988 (publicado en el Diario oficial del 25 de septiembre de 1984); etc., así como el importante Plan Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988 (publicado en el Diario Oficial del 20 de septiembre de 1984).

El conjunto de estas actividades denota la importancia que la planeación ha seguido teniendo dentro de las funciones de la presente administración. La imposibilidad de realizar un análisis detallado de cada uno de los programas que se han ido aprobando, determina que no podamos destacar nada más que este hecho, que por otra parte es el que importa ahora para nuestros fines, que consisten en analizar las perspectivas de la planeación en México.

9. Un planteamiento inicial sobre las perspectivas de la planeación en México.

La cuestión de las perspectivas de la planeación en México, puede ser abordada de diversas maneras y, por lo pronto, desde el habitual punto de vista de su persistencia formal, es

decir, de su continuidad como actividad del Estado, lo que en el caso de México supondría una aplicación permanente de la Ley de Planeación y de las demás normas jurídicas relativas.

Este tipo de análisis pudiera ser superfluo, porque tal continuidad se encuentra garantizada por la Constitución Política y la legislación secundaria sobre la materia. Sin embargo, si se tienen presente los numerosos casos de leyes -especialmente, de leyes administrativas-, que caen en desuso por su falta de correspondencia con las transformaciones de la realidad del país, tal tipo de análisis no resulta tan superfluo. Un pertinente caso de desuso nos lo proporciona la historia jurídica de México, precisamente con la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, que vino a ser abrogada en 1983, luego de más de medio siglo de vigencia puramente formal.

Esto nos conduciría entonces a preguntarnos sobre las expectativas reales que tiene el desarrollo de la planeación en México, siempre desde el punto de vista de su persistencia formal. En ese sentido, nos parece claro que, como se ha visto a lo largo de este capítulo y de los que lo preceden, el notable desarrollo que la planeación en México experimentó en los últimos años, se consolidó y amplió desde el inicio de la administración del Presidente De la Madrid, transformándose la planeación en una actividad altamente privilegiada por el gobierno. En consecuencia, una conclusión que aparentemente podría formularse sobre la persistencia formal de la planeación en México, consistiría en

que sus perspectivas son halagüeñas, por lo menos durante el período constitucional de la presente administración.

Empero, nos parece que tal conclusión debiera ser matizada, a la luz de ciertas circunstancias, empezando por los éxitos o fracasos que se le puedan atribuir a la planeación en los próximos años. En efecto, mientras los logros que pudiera mostrar la evolución de la economía nacional en consonancia con las políticas planeadas contribuirían a reforzar la planeación, es indudable que el estancamiento o empeoramiento de la economía nacional debilitarían la planeación, determinando quizás su abandono. Es difícil que esto último ocurra durante la presente administración: el vigor y la coherencia que ha mostrado en materia de planeación, la podrá llevar en el peor de los casos a hacer las adecuaciones que estime necesarias en el Plan y en los programas -o en el sistema mismo de planeación-, pero no parece factible que llegue a prescindir de ella, a menos que -y ésta es otra circunstancia que debe tenerse en consideración-, la ocurrencia de factores externos hagan imposible cualquier planeación. Con ello nos referimos a circunstancias tales como una creciente inestabilidad del sistema económico mundial, que no permita hacer ningún tipo de previsión sobre su comportamiento y sobre las proyecciones que tal comportamiento pueda tener respecto la economía nacional. Estas y otras circunstancias, pueden constituirse en un obstáculo determinante para la persistencia formal de la planeación, independientemente de que lo disponga

el ordenamiento jurídico al respecto. Lo que en todo caso no nos parece concebible, es que ella pueda continuar más allá de ciertas contingencias, a la manera de un ritual desprovisto de contenido político.

Esto nos conduce, a su vez, a un segundo enfoque sobre las perspectivas de la planeación -que teniendo que ver con el fenómeno de su persistencia formal-, apunta más bien a sus perspectivas como uno de los espacios más importantes de la política. Lo anterior tiene que ver con una de las hipótesis fundamentales que se han estado manejando en la primera parte de esta obra y que parece confirmada por los hechos en el caso de México. La hipótesis a que nos referimos consiste en que, en las economías capitalistas, subdesarrolladas y dependientes, la planeación representa una respuesta formal a las crisis estatales, esto es, a las crisis de hegemonía que se desencadenan por la ocurrencia de variados hechos, pero casi siempre por la agudización de la crisis permanente de tales economías. La existencia y la persistencia de la planeación, por consiguiente, se encuentra vinculada a las causas que determinan su necesidad. Bajo esa óptica, puede decirse que la planeación en México -al igual de lo que ha ocurrido en otros países de la región-, se ha constituido en un mecanismo de legitimación del conjunto de las políticas que en el marco de una crisis, el Estado ha propuesto al país como una salida frente a la crisis. Esta función legitimadora de la planeación se explica en general porque ella teóricamente es

una expresión del principio de la racionalidad capitalista a escala social -en lo esencial, del principio de la obtención del máximo de resultados con el mínimo de medios-, principio especialmente válido en épocas de crisis económica. Pero, esta función legitimadora se encuentra vinculada también -en nuestros países y en nuestros tiempos-, al carácter teóricamente democrático que ella asumiría en tanto adoptara formas participativas y al también, teórico carácter de instrumento propicio para el cambio social que ella pasaría a tener en tanto se le asignara esa función.

De allí que las perspectivas de la planeación puedan y deban ser analizadas también desde el punto de vista de las expectativas que genera como un nuevo espacio para la democracia y como un nuevo instrumento para el cambio social, vale decir, no sólo como un instrumento anticíclico a la manera tecnocrática, o como un recurso político al que se echa mano provisoriamente en los momentos de crisis estatales.

Ello parece tanto más necesario en el caso de México, donde la planeación ha sido institucionalizada como una actividad permanente del Estado, bajo ciertos parámetros de participación popular y para la realización de un proyecto nacional que supone profundos cambios sociales. En ese sentido, son de recordarse las palabras con que Carlos Tello, hacia 1982, pronosticaba lo siguiente: "México difícilmente puede evitar, hoy en día, continuar su proceso de desarrollo económico y social sin

alguna forma -y cada vez más acabada- de planeación" (1). No vamos a reproducir aquí las diversas razones en que se fundamentaba ese pronóstico, ampliamente confirmado por la posterior práctica estatal (2). Sólo quisiéramos enfatizar que, como señalaba el mismo autor, las perspectivas de la planeación en el país no se pueden analizar en función de si la planeación en México va a continuar o no, sino más bien de "la naturaleza, rumbo y características que en los años por venir tendrá la planeación en el país", pues de ello dependerá su suerte (3). En efecto, creemos que, tal como señala Carlos Tello, "la suerte de la planeación en México está asociada al grado de participación social en las tareas del desarrollo. Esta se logrará en la medida en que la política propuesta y la estrategia planteada recojan las demandas populares e incorporen las reformas económicas y sociales consecuentes. La planeación, por más acabada que sea, no podrá nunca sustituir a la suma de reformas que le permita al país combinar el crecimiento económico con la justicia social. Es decir, no basta para avanzar continuar proponiendo y ejecutando más de lo mismo, por más eficaz y eficiente que se sea en ello" (4).

(1) Cfr. de Carlos Tello su Repaso de una experiencia: el caso de de México, publicado en Pensamiento iberoamericano, cit. supra, p. 83.

(2) Ibidem, pp. 84-86, donde se desarrollan diez razones por las que el autor estima que en México se seguirá planeando.

(3) Ibidem, p. 86.

(4) Ibidem, pp. 26 y 87

Las condiciones que Carlos Tello vinculaba a las perspectivas de la planeación, se encuentran hoy formalmente establecidas sólo que en el contexto de una crisis de proporciones. El sistema de planeación ha previsto la participación social, como un método para recoger las demandas populares e incorporar las reformas económicas y sociales consecuentes. El Plan Nacional de Desarrollo ha sido presentado como un producto de esa participación social. Las reformas se encontrarían en marcha. La cuestión es el grado de profundidad que en este proceso ha asumido y la propia idoneidad del mismo.

Siendo prematuro evaluar lo anterior, en los párrafos que siguen se examinarán algunos elementos que pudieran contribuir a la definición de las perspectivas reales de la planeación en México, desde el punto de vista de su consolidación como una nueva y más democrática manera de hacer la política y como un instrumento para el cambio social, todo lo cual pasa por un reexamen de la cuestión del Estado, la crisis y la planeación, que constituye el marco de referencia insoslayable para hablar de las perspectivas de esta última.

10. Estado, crisis y planeación.

El análisis de la crisis actual de México, debe iniciarse con su ubicación en el contexto más amplio de la crisis económica del sistema capitalista mundial, que ha sido examinada en la primera parte de esta obra. A riesgo de incurrir en ciertas reiteraciones, nos parece oportuno reproducir aquí la caracterización general que Pedro López ha hecho no hace mucho de la ten-

dencia que condujo a esa crisis: "Una masa cada vez más grande de la plusvalía social generada por el sistema en su conjunto, pasaba al control del capital -bancario- y se reciclaba a actividades de todo tipo, muchas de ellas no precisamente productivas, es decir, que poco o nada tenían que ver con el proceso real de acumulación", operando de esta manera "una tendencia crítica en la articulación de producción y circulación del capital, cuya expresión más directa fue el incremento diferencial entre tasa industrial de ganancias y tasa de interés, a favor de esta última, coincidiendo y coadyuvando a un desequilibrio general de los precios relativos sobre la base de un desproporcionado incremento de las tasas de inflación". En esas circunstancias, la periferia capitalista -siempre con palabras de Pedro López -"constituyó, en los hechos, una formidable contratendencia a la caída tendencial de la tasa de ganancia en los países centrales", pero ahora parece que ella, después "que absorbió por largo tiempo una parte del capital sobreacumulado por la vía de la inversión directa o del endeudamiento público o privado... se encuentra virtualmente incapacitada para responder a las expectativas de valorización que mantuvo tanto para el capital- crédito internacional como el privado de carácter productivo".⁽¹⁾ La conclusión que el mismo Pedro López extrae de lo anterior, consiste en que "más allá de la crisis en el campo de las relaciones

(1) Cfr. para lo anterior La crisis orgánica del capitalismo (mimeo), DESFE, México, sin fecha, pp. 17 y 18.

sociales de producción... (en campo de la periferia capitalista)... está la crisis del capitalista colectivo, su quiebra financiera; del Estado" (1).

Estas premisas generales son aplicables en el caso de México. La crisis económica mundial y el agotamiento de su patrón de desarrollo, determinó una crisis del Estado mexicano, a través de su virtual quiebra financiera. Pero este hecho debe ser dimensionado de acuerdo con la base social en que se sustenta el Estado. Como se ha visto más atrás, el Estado latinoamericano confirmó, desde sus primeros días, la vieja estructura de clases modelada por el régimen colonial (y durante muchos años se ejerció directamente el liderazgo por las clases dominantes); pero desde hace muchos años se "amplió" a las clases subalternas, por lo menos como una tendencia histórica que se expresó claramente en los numerosos y variados "populismos" que ha conocido la región. Las características de lo anterior se pueden sintetizar diciendo con Pedro López que, "a pesar del enorme fardo de la estatización de las sociedades de la periferia, prácticas seculares de comportamiento y de ideología habían quedado a resguardo del pathos estatal y múltiples coyunturas adquirían la fuerza de poderosos movimientos sociales que bajo el signo del populismo marcaron fases de evidente crisis... (Estos movimientos sociales) sin embargo, cayeron subyugados por el espejismo del Estado, llegándose a la pobre finalidad, en los-

(1) Cfr. para lo anterior La crisis orgánica del capitalismo (mimeo), DESFE, México, sin fecha, pp. 17 y 18.

hechos de hacerlo más social y menos de casta". Es importante recordar junto con el mismo autor, el otro lado de la moneda: "(el Estado) siempre fue, por la contingencia de la historia, un Estado burgués a medias. El consenso adquirido, si bien descansó en su indudable capacidad para generar ideología social, también se debió a la existencia de un compartimiento real del poder político con las clases dominantes de parte de las clases subalternas..." Ello acarreó como consecuencia que las clases subalternas fueran incapaces, constituyéndose como clases para sí, de generar "un proyecto alternativo de sociedad"; pero, también fue "un impedimento para las propias clases dominantes" en orden a "ejercer un poder social a partir de los impulsos propios de su dinámica reproductiva, que a su vez dependía del propio Estado"(1).

Así ocurrió en el caso de México, cuyo Estado fue transformado de acuerdo con un proceso histórico que le dio una cierta especificidad, de la que debe destacarse el carácter de protagonista que pasó a tener el propio Estado respecto del desarrollo del capitalismo en México. Este papel protagónico fue asumido por el Estado-gobierno a partir de la Revolución, movimiento social que determinó precisamente una transformación sustancial del Estado-nación. Pero, dicha transformación no implicó un cambio del bloque histórico, sino un reforzamiento del sistema hegemónico existente, aunque a cambio de la consideración por ese

(1) Cfr. para todo lo anterior su op. cit. supra, pp. 20 y 21.

sistema de ciertas demandas de las clases subalternas, que se impusieron como un compromiso cuya ejecución debía ser garantizada por el Estado-gobierno (lo que en nuestra opinión, es la clave para entender el proyecto nacional contenido en la Constitución de 1917).

El Estado-gobierno asumió entonces la doble función de asegurar el desarrollo del capitalismo (enfrentando su crisis permanente, especialmente los períodos más agudos de la misma) y la de contribuir a satisfacer las demandas sociales provenientes de las clases subalternas (cuya cantidad y calidad fueron en aumento). Absolver estas funciones aparentemente contradictorias exigió una autonomía relativa para el Estado-gobierno, que en forma alternativa fue satisfaciendo las exigencias de la acumulación capitalista, aun contra los intereses inmediatos de algunos sectores capitalistas y casi siempre contra los intereses más generales y permanentes de las clases subalternas, pero también fue satisfaciendo algunas exigencias de estas últimas, a veces contra los intereses inmediatos de la clase capitalista en su conjunto o de algunos de sus sectores.

De allí que, el Estado mexicano no puede hoy sino parecer como el responsable principal de la actual crisis económica, pues su papel protagónico en la vida social así incluso lo exige. Del mismo modo, el Estado debe aparecer hoy como el responsable principal de "la salida de la crisis". Esta crisis económica ha traído consigo una crisis del Estado, que aun bajo el supuesto

de que no se trata de una crisis del Estado en su conjunto, es decir, de una crisis que le ponga al Estado un límite histórico en tanto conductor del desarrollo capitalista, ha exigido un reforzamiento de su autoridad frente a la sociedad. De otra manera, el Estado no podría distribuir los costos de la misma crisis, sin que ello no significara, paralelamente, agravarla con conflictos sociales que podrían desembocar en una crisis orgánica del Estado.

En ese contexto, debe entenderse el carácter de "forma" de enfrentar la crisis que tiene la planeación realizada en este último tiempo, así como las características de su propia institucionalización. Esta "forma" tiene un sentido no sólo técnico, sino también político, en tanto tiende a reforzar la autoridad del Estado respecto del conjunto de la sociedad. Esta era, por lo demás, uno de los propósitos explícitos de su institucionalización. En efecto, en el propio texto de la Exposición de Motivos con que se envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política, se lee: "Al recoger la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente" (el

subrayado es nuestro). En el mismo contexto debe entenderse "la forma de la forma", esto es, la participación social en la planeación, que era considerada en la misma Exposición de Motivos como un mecanismo "para el fortalecimiento de nuestra democracia integral", dejándose asentado que de esta manera "se amplía la participación del ámbito político electoral que canalizan los partidos y asociaciones políticas a formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo". Cabe agregar que el planteamiento de la planeación como respuesta a la crisis, fue más claro aún en la Exposición de Motivos que acompañó a la iniciativa de la hoy Ley de Planeación, donde se lee: "Es en momentos de crisis cuando más se debe planear para definir, con la participación social, las prioridades de asignación de recursos escasos y asegurar que los esfuerzos de corto plazo estén vinculados a los de largo plazo y converjan a la satisfacción de las demandas populares". Y más adelante: "La complejidad de la sociedad mexicana, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura y la magnitud de los retos del país hacen imprescindible que se fortalezca la planeación como instrumento de transformación social y se le institucionalice en un Sistema Nacional de Planeación Democrática" (todos los subrayados son nuestros).

Sin embargo, la definición más fundamental de este proceso, fue el compromiso que la planeación adquirió con el llamado

proyecto nacional. La verdad es que ello no podría haber sido de otra manera. Es evidente que en el caso de México (y de otros países), sus opciones de desarrollo se encuentran limitadas por ahora a dos proyectos alternativos, que para decirlo con las claras y precisas palabras de una difundida obra, serían o un "proyecto neoliberal" que "traería consigo el predominio pleno de las fuerzas sociales y las formas de organización económica que de un modo creciente han dominado la evolución del país a partir de la posguerra", o un proyecto "nacionalista", que "supondría la reactualización del proyecto nacional de desarrollo esbozado de manera embrionaria en la Constitución de 1917 y que en los años treinta fue llevado adelante y dotado de contornos más precisos por el movimiento popular, particularmente la clase obrera organizada, y por el grupo gobernante encabezado por el presidente Cárdenas" (1).

Obviamente, el Estado mexicano se ha definido, en su planeación frente a la crisis, por el proyecto "nacionalista", con el que se encuentra identificado desde sus orígenes. En efecto, el Estado ha reafirmado de manera solemne su compromiso de llevar "el" proyecto nacional que se habría esbozado a partir de la Revolución de 1910 y que se habría plasmado en la Constitución de Querétaro, es decir, un proyecto inspirado en lo que ahora se denomina el "nacionalismo revolucionario". Esta voluntad

(1) Cfr. Carlos Tello y Rolando Cordera, México: La disputa por la nación. Perspectiva y opciones de desarrollo. Siglo XXI, México, 2a. ed., 1981, pp. 10 y 11.

se ha expresado, claramente, en todos los hechos que se han descrito en este capítulo, pero también en la propia institucionalización de la planeación. Ello ha inscrito a la planeación en el cuadro de los instrumentos para el cambio social. Pero, el camino de la planeación bajo esos parámetros, es un camino difícil. Así lo determina el marco social y político del país, así como algunos obstáculos que genera el propio modelo de la planeación. Ese camino pasa por una "salida de la crisis", que no sólo el contexto de la economía mundial hace problemático, sino también el contexto interno del país, incluidos algunos obstáculos que surgen del propio modelo establecido para la planeación.

11. El difícil camino de la planeación.

Hasta el momento, las definiciones generales que se han formulado a través de la planeación, han sido orientaciones que han servido para aplicar más políticas de ajuste que políticas sociales, cuyos costos han sido soportados, fundamentalmente por las clases subalternas. En el momento en que estas últimas comiencen a traducirse en medidas concretas, es de suponerse que encontrarán la activa resistencia de las mismas fuerzas sociales que determinaron en el pasado la evolución del país, llevándolo a la crisis actual, así como de las fuerzas transnacionales que en última instancia dominan económica e ideológicamente a dichas fuerzas sociales.

Al respecto, hay que decir que la crisis actual sorprendió al Estado mexicano en una situación de debilidad, que

provenía de su distanciamiento relativo con la base popular. La misma crisis acentuó esa debilidad y puso en peligro su propia existencia, en la forma que lo conocemos. Por su parte, el bloque dominante no ha renunciado a sus pretensiones de recuperar la hegemonía absoluta de que en el pasado disfrutó y, al calor de la crisis -de la que formalmente es responsable el Estado-, esas pretensiones se han incrementado. El control ideológico que ese bloque ejerce sobre una significativa parte de la sociedad mexicana, también se ha incrementado. Dentro de ese control ideológico, debe ser incluido el que se ejerce sobre ciertos segmentos del Estado administrativo, dentro del cual las iniciativas del mismo bloque, en ausencia de un Estado representativo fuerte, siempre tuvieron un espacio considerable para desarrollarse.

El dilema que se plantea consiste entonces en reformular una verdadera alianza entre las clases populares y el Estado mexicano, vale decir, una alianza que trascienda las definiciones generales existentes al respecto y que permita no sólo que el Estado se maneje dentro de la crisis y resista las pretensiones hegemónicas de la burguesía transnacional y del imperialismo, sino fundamentalmente que permita a las clases populares asumir el papel histórico que les corresponde en la realización de un proyecto nacional.

Para ello será menester, entre otras cosas, superar lo que Carlos Pereyra ha denominado alguna vez "dos tradiciones ne-

fastas" en la política mexicana: "a) la creencia, muy difundida entre los partidarios del nacionalismo revolucionario oficial, de que toda lucha por la democratización y la independencia de los organismos sociales, es decir, todo esfuerzo por liberar a la sociedad civil de la tutela oficial, equivale a la ruptura definitiva con el Estado y debe ser combatido; b) el convencimiento, característico de la izquierda elemental, de que toda alianza es por principio la máscara del sometimiento o una vía a la claudicación y que, en consecuencia, sólo el enfrentamiento directo con el Estado garantiza la independencia y el desarrollo de una línea propia"(1).

Respecto de la primera de estas "tradiciones", parece oportuno insistir en que la salida de la crisis pasa por una profundización de la vida democrática del país, que implique una participación cada vez más creciente de las masas en el manejo del Estado y, consecuentemente, un fortalecimiento del mismo. La nacionalización de la banca privada, es un hito importante en un proceso como el que se propone. En efecto, como señalaba en noviembre de 1982 José Blanco, "el fortalecimiento económico del Estado, como el que deriva de la nacionalización de los bancos privados, en un país de economía periférica, dependiente y subordinada donde históricamente la burguesía local tiende perpetuamente a su desincorporación nacional, constituye una vía

(1) Cfr. su op. cit. supra, pp. 304 y 305.

privilegiada para la construcción de la nación, siempre que ello sea acompañado de fortalecimiento de las organizaciones populares de la sociedad civil y de la abierta y creciente participación de éstas en unas decisiones públicas que le atañen directamente". Esto significa, como también proponía José Blanco, "que en esta época de crisis las decisiones que es preciso privilegiar son decisiones de orden político y no las de afinada técnica económica, sin que éstas dejen de tomarse". Ello tiene que ver, entre otras cosas, con la planeación, pues como destacaba el mismo José Blanco, "es preciso organizar un sistema nacional de planeación y evaluación económica y social donde la participación de las organizaciones sociales y políticas sean un derecho respaldado por la ley..."(1).

Y respecto de la segunda de las mismas "tradiciones", quizás sea oportuno recordar que ya en 1963 Pablo González Casanova escribía que "nadie puede ocultarse que en México no hay las condiciones de una revolución socialista, y que en cambio se pueden presentar las condiciones de un golpe de estado fascista", para advertir que, en una situación de crisis, las clases dominantes podrían recurrir a formas autoritarias para mantener el poder. De ello se seguía que, en la búsqueda del desarrollo era menester ir precisamente hacia un desarrollo burgués y una demo-

(1) Cfr. de ese autor La nacionalización bancaria y el proyecto nacional (mimeo), DESRE, México, 4 de noviembre de 1982. El subrayado es nuestro.

cracia burguesa. "Esta situación" -concluía ese autor- "hace que todo marxista consecuente se convierta en un aliado necesario y potencial de los procesos de desarrollo y democracia, aunque a largo plazo tenga como meta el acceso al socialismo" (1). En 1979, una idea similar era desarrollada por el mismo autor, ahora con motivo de la reforma política. "La alternativa democrática" -expresaba Pablo González Casanova- "es un paso posible y necesario en la historia revolucionaria de los trabajadores y del pueblo de México... La reforma política (y la lucha política) no es 'sólo una trampa de la burguesía' como temen algunos grupos de izquierda: es también la posibilidad de abrir un campo de lucha ideológica y revolucionaria, intentando ampliar y consolidar los espacios políticos de los trabajadores, las clases medias y el país. Por la reforma y la lucha política van a aliarse necesariamente los partidos de izquierda, y algunas fuerzas liberales y reformistas del gobierno, en acciones concretas que no implicarán claudicación en tanto sirvan para ampliar y asegurar el espacio político y legal de las luchas populares encabezadas por la clase obrera..." (2).

La salida de la crisis pasa entonces por una lucha por la hegemonía, que como agudamente observa Carlos Pereyra "no se

(1) Cfr. su ya clásica obra La democracia en México, Era, México, décimo primera edición, 1979, pp. 224 y 225.

(2) Cfr. "Las alternativas de la democracia" en México, hoy. Siglo XXI, México, 5a. ed., 1981, p. 370.

desenvuelve sólo en el marco establecido por un sistema de relaciones de producción, sino también en el espacio configurado por las condiciones de producción... es decir, el conjunto de circunstancias naturales y materiales, sociales e históricas, en las cuales se realiza el proceso productivo..." En las condiciones de la actual crisis y de su contexto internacional (y de cualquier crisis), lo primero es preservar y valorizar las condiciones de producción, que son un patrimonio de la sociedad. Pues bien, como también señala con mucha precisión Carlos Pereyra, "es muy probable que las clases propietarias desarrollen una política nacional opuesta a sus intereses de clase", aparte de que "la capacidad de control (soberanía) nacional queda disminuida por la propiedad privada. Ambas circunstancias son exacerbadas en el capitalismo periférico por la penetración imperialista: aquí la preocupación del capital extranjero (o autóctono asociado con aquél) por la rentabilidad de sus inversiones, lo alejan en mayor medida de cualquier consideración respecto de un proyecto nacional". La verdad es que existe una verdadera "incompatibilidad entre los intereses de la burguesía y los de la nación" y de allí que sea dable concluir "que un verdadero programa nacional sólo puede surgir de las clases subalternas" (1).

(1) Citado por José Blanco en op. cit. supra, pp. 23 y 24.

12. Los obstáculos del modelo para la planeación.

El planteamiento de que la salida de la crisis pasa por una profundización de la vida democrática del país, que implique una participación cada vez más creciente de las masas en el manejo del Estado y, consecuentemente, un fortalecimiento del mismo (lo que tiene que ver con la suerte de la planeación), se encuentra asociado al hecho de que la propia planeación fue concebida como una instancia de participación social que podría contribuir a dicho fortalecimiento. Sin embargo, la verdad es que el modelo jurídico vigente, junto con establecer la planeación democrática, le puso sus propios obstáculos. Ello es contradictorio con los planteamientos hechos por el mismo Estado al respecto.

En nuestra opinión, es altamente positivo que el Estado mexicano haya finalmente reconocido la naturaleza política que tiene el proceso de planeación. Esto significa un progreso indudable en un país en el que, como en muchos otros, a la intervención del Estado en la economía le ha sido siempre asignado un carácter exclusivamente administrativo, es decir, el carácter de un hecho "técnico", que dentro de ciertos lineamientos legales muy amplios, es manejado exclusivamente por la Administración. Desde ese punto de vista, lo que ha ocurrido con la planeación representa una saludable contratendencia, en especial dentro de una situación de crisis, que exige nuevas alianzas en torno a decisiones concretas. El reconocimiento oficial del carácter político del proceso de planeación ha tenido lugar en diversas oportunidades. Por ahora, nos limitaremos a recordar que, en las varias veces mencionada Exposición de Motivos de la iniciativa que devino

en Ley de Planeación. se dice que "la Planeación, no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social...", porque -agregamos nosotros- es un proceso político, de donde deriva su carácter de proceso de participación social. Esta idea la manifestaba por lo demás, en 1980, el entonces secretario De la Madrid: "(la planeación) constituye una técnica que se aplica a la modificación consciente de la realidad conforme a un esquema de valores sociales, y por ello es un proceso fundamentalmente político" (en el Simposio Internacional de Planeación del Desarrollo), y la reiteró como candidato a lo largo de la campaña presidencial última, expresando por ejemplo: "La planeación... es un proceso eminentemente político, porque parte de valores, porque transforma la sociedad y, al transformarla, cambia relaciones de poder..." (en discurso del 13 de noviembre de 1981). O: "Un sistema de planeación sólo funciona bajo el supuesto de una decidida voluntad política, que utilice este instrumento de trabajo con orientación de filosofía política y con fines políticos" (en discurso del 19 de enero de 1982). (1).

De la naturaleza política del proceso de planeación, se deriva como exigencia el carácter democrático que debe asumir dicho proceso, cuestión que fue largamente enfatizada también por el discurso oficial del Estado mexicano y concretada, finalmente, en la institucionalización de la planeación, que fue concebida como una "planeación democrática".

(1) Las citas están tomadas de Miguel de la Madrid. Pensamiento político, Partido Revolucionario Institucional, México 1982. 3 volúmenes.

Pues bien, la cuestión del carácter democrático de la planeación fue resuelto, como se ha visto, estableciéndose un sistema de participación ciudadana, lo que en principio es correcto; pero, en concreto el sistema de participación ciudadana instaurado, por una parte, excluyó del proceso de planeación a los partidos políticos, lo que representó un retroceso en materia de reforma política, y, por otra parte, estableció solamente "foros de consulta popular" y, además, reprodujo en ellos el carácter corporativo tradicional del sistema político nacional, todo lo cual no constituyó precisamente un avance en materia democrática, como el requerido en la hora presente.

Por lo que hace a lo primero, cabe decir que el establecimiento del sistema de participación ciudadana se manejó como un argumento indirecto para justificar la exclusión de los partidos políticos, en circunstancias de que la inclusión de los mismos en el proceso de planeación, especialmente en el proceso de planeación global, parecía indispensable, dado que sólo los partidos políticos podían estar capacitados para hacer planteamientos a ese nivel de la planeación. El sentido de la reforma Constitucional en este punto fue meridianamente claro: abrir "otra" instancia de participaciones políticas en el "ámbito político electoral", pero que no puede confundirse con ésta. De allí que la Ley de Planeación, cuando menciona los actores de la consulta popular, no incluya entre ellos a los partidos y asociaciones políticas, ni los pueda incluir, porque el propósito era, como se ha dicho, excluirlos. En los foros de la consulta popular pueden participar, sin embargo, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, ya que el mismo

précepto legal los incluyó, pero a título personal. Para la Ley de Planeación, la participación de los partidos políticos en el proceso quedó entregada a la mediación del Congreso. En efecto, expresa su Exposición de Motivos que "el Congreso de la Unión formará parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática y a través del Congreso participarán los partidos políticos". Sólo que la tal participación es una participación indirecta. Por lo demás, ya sabemos que el Congreso carece de atribuciones significativas en materia de planeación, como no sea lo que indirectamente podrá protagonizar a través del ejercicio de atribuciones constitucionales que ya posea.

Por lo que hace a lo segundo, es necesario decir que el sistema de participación social en la planeación adolece de limitaciones. Queremos dejar en claro que no estamos en contra de la participación ciudadana "en sí" -lo que supondría estar en contra de métodos de aproximación hacia un sistema de democracia directa-, sino de sus inconvenientes en tanto es concebida simplemente como un mecanismo auxiliar de formación de una decisión pública ("consulta"). Son conocidas las críticas que se dirigen a la participación cuando asume la forma de una mera "consulta", como es el caso entre nosotros en materia de planeación y en muchos otros países respecto de variados asuntos. De la consulta popular se suele decir que puede ser utilizada por cualquier administración para la adquisición de una información del medio social que quizás no se podría obtener por otra vía, así como para compulsar el grado de aceptación o de rechazo social de la medida que se pretende adoptar. Pero, sobre todo, la consulta popular puede ser utilizada para con-

férir un elemento de legitimidad a la misma medida, que aparecerá adoptada como el resultado de "escuchar al pueblo" o como el resultado de una composición de intereses contrapuestos. Obviamente, las "opiniones" que genere la consulta popular, podrán o no ser tomadas en consideración por el poder público. Incluso, la consulta popular podrá ser manipulada por el mismo poder público, que establecerá lo que debe consultarse y la manera como ello se hará (incluidos los actores de la misma). Nada de la consulta popular asegurará pues que ella realmente ha legitimado la decisión que se adopte.

La función legitimadora que estaba llamada a cumplir la consulta popular en la planeación, apareció claramente descrita en documentos oficiales, como es el señaladísimo caso de la misma iniciativa que la institucionalizó. En efecto, en la Exposición de Motivos de dicha iniciativa se dijo que la planeación era fundamentalmente "un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad", agregándose a continuación lo siguiente: "Es por ello que en esta iniciativa se persigue que los ejercicios técnicos indispensables estén en todo momento subordinados al carácter democrático y participativo del sistema que se propone. De esta manera el Plan, los programas derivados de la actividad de planeación y las acciones de gobierno expresarán un mandato popular. Ello será el principal apoyo del gobierno para ponerlos en práctica frente a las resistencias y obstáculos de toda índole que inevitablemente se deberán enfrentar" (todos los subrayados son nuestros). De la consulta popular el Estado esperaba, entonces, "objetivos validados

por "toda la sociedad", "un mandato popular", que sería su principal apoyo para poner en práctica lo planeado y programado, esto es, una fuente de legitimidad de primera magnitud de sus propias decisiones, que aparecerían como si estuvieran realmente fundadas en una iniciativa de la sociedad en su conjunto. El Plan Nacional de Desarrollo, posteriormente, se definió a sí mismo, según se ha visto, como un producto de la participación social.

Lo que nos preocupa obviamente es la distancia que se puede dar entre legitimación real y legitimación formal a través de la consulta popular, pues lo que el momento político demanda es más la primera que la segunda, que en definitiva resulta casi superflua. Por supuesto, lo anterior debe entenderse en el contexto de la mayor preocupación aún que sentimos respecto de la distancia que pueda haber entre lo que se haga en la planeación y lo que se haga en la realidad.

Contra ese propósito de legitimación real conspira también el carácter marcadamente corporativo de los foros de consulta popular, en tanto prevé como actores de los mismos sólo a las organizaciones representativas de distintos sectores sociales -modificación introducida al texto de la iniciativa por el Congreso de la Unión (1)-, excluyendo por tanto otro tipo de participación, a lo menos en la participación social permanente que prescribe la Ley de Planeación (2).

- (1) En el dictámen emitido por las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, se explicó la modificación que se introdujo al artículo 20 de la Ley de Planeación, con las siguientes palabras: "Las Comisiones consideraron también necesario definir con mayor precisión, los foros y mecanismos de participación social, por lo que proponen una nueva redacción del artículo 20 que en forma no limitativa señala algunos de los grupos que deben intervenir, ser escuchados y tomados en cuenta al momento de realizar el plan o cuando éste se evalúe, modifique o revise" (reproducido en la revista de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Planeación Democrática, No. 1, febrero de 1983, p. 25).
- (2) Recuérdese que el artículo 20 de la Ley de Planeación se refiere a estas organizaciones representativas como "órganos de consulta permanente".

Aunque en la práctica, se han superado algunos de estos inconvenientes, como se ha señalado antes, la verdad es que la consistencia del sistema de consulta popular con los propósitos que a través de él se deben alcanzar, es decir, la mayor legitimación real posible de las decisiones públicas, exige algo más de ese sistema.

13. Nuestra síntesis sobre las perspectivas reales de la planeación en México.

En definitiva, nuestra opinión sobre las perspectivas reales de la planeación en México se pueden resumir diciendo que, antes que nada es menester tener en claro que las características con que ella ha reaparecido en la historia del país, son distintas a las del pasado, lo que tiene que ver con su futuro.

En efecto, si bien es cierto que los orígenes de la planeación que se está llevando a cabo se encuentran vinculados a una crisis estatal y ésta a su vez se halla sobredeterminada por una crisis económica -cuyo inicio, hay que rastrearlo en la época del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador-, la verdad es que la planeación en la actualidad pretende ser algo más que la respuesta a una crisis económica o, más exactamente, a una crisis del Estado. El hecho de su institucionalización y la forma que dicha institucionalización ha asumido, pone de manifiesto esta pretensión. Pero, lo que estamos presenciando es sólo el inicio de un proceso, del que por vigoroso que sea hoy en día, no es posible predecir su consolidación. Los condicionamientos a que está sujeta esa consolidación, son múltiples.

La propia crisis económica constituye el primero -y aparentemente el más fundamental-, de esos condicionamientos. Es evidente que la planeación requiere para su consolidación de ciertos éxitos económicos que le puedan ser reconocidos, no sólo para remontar la justificada carga de escepticismo social que la rodea, sino también para recrear las condiciones materiales en que pueda sustentarse. Para ello, es indispensable salir de la crisis. La planeación no se puede limitar a tener "bajo control" los elementos de la crisis, lo que muchas veces no significa otra cosa que observar su evolución o, dicho con más precisión, permitir tal evolución. En ese sentido, la tendencia de utilizar la planeación sólo como un marco de legitimación de políticas de ajuste, es el peor enemigo de la planeación. Eso es lo que ha ocurrido en el pasado. Para salir de la crisis, es menester definir políticas a través de la planeación, cuya ejecución permita que el país pueda planear verdaderamente su desarrollo y no sólo el servicio de su deuda externa. Para ello es necesario confrontarse con la estrategia del sistema mundial -de las grandes potencias capitalistas-, que siguen planeando su desarrollo con base en nuestra permanencia como deudores ad eternum y, por consiguiente, de nuestra permanencia como países subdesarrollados, en crisis continua. Esta confrontación, por cierto, no puede ser emprendida por una sola nación.

Pero, los condicionamientos de la consolidación de la planeación, no se agotan con la salida de la crisis, por lo menos en México. La persistencia de la planeación se encuentra también vinculada a su éxito como el trascendental hecho social en que

pretende constituirse, esto es, como el gran espacio que se abre ahora para la socialización del poder y para la politización de la economía, lo que nos parece incluso más fundamental que su eventual éxito económico (y también un prerrequisito de este último). Desde ese punto de vista, es difícil que la planeación se pueda efectivamente constituir en una manera más de hacer la política, en un espacio verdadero para la democracia directa, si persisten en el país las concepciones y las prácticas restrictivas de la democracia en todos sus niveles, incluido el de la planeación. Como se ha dicho antes, la planeación no puede constituirse en una "isla democrática" en un contexto político no democrático. Por lo demás, las formas de democracia directa que se han propuesto para la planeación en México -la consulta popular de carácter corporativo-, no son las apropiadas para hacer de la planeación una instancia realmente democrática, sino más bien para fortalecer un Estado administrativo, en perjuicio del fortalecimiento del Estado representativo. De otra parte, la sola consolidación del Estado representativo, no es condición suficiente para que exista una verdadera democracia, si ello no va acompañado de nuevas formas de democracia directa. La creciente demanda de participación directa en las decisiones que a todos nos afectan, representan no sólo el desarrollo de las capacidades políticas populares, sino también una reacción contra las prácticas de la democracia representativa, que en las complejas sociedades modernas alejan al pueblo cada día más del proceso de toma de esas decisiones. Esta verdadera parálisis democrática que ha involucrado al conjunto de las instituciones -incluidos los partidos políticos, de go-

bierno y de oposición-, es la fuente de la demanda de nuevas formas de democracia directa, que permitan corregir las desviaciones de la siempre necesaria democracia representativa y combatir los abusos del Estado administrativo.

El condicionamiento más fundamental de la persistencia de la planeación, sin embargo, está constituido por las dificultades que presenta la realización del proyecto nacional. La salida de la crisis y la recuperación de la capacidad de crecimiento, no significan necesariamente que México se transforme en una sociedad más independiente y más justa con todos sus miembros. Muchos años de crecimiento económico, han hecho en cambio de México un país más dependiente y más marcado por la desigualdad social. La vinculación que se ha establecido entre la planeación y la ejecución del proyecto nacional, representa un desafío enorme para la planeación, pues de ella se espera lo que el conjunto de las instituciones del país durante tantos años no ha podido llevar a cabo, es decir, reforzar la independencia de México y crear una sociedad igualitaria. Transformada en la instancia donde teóricamente deberían definirse las luchas entre las fuerzas de la conservación y las fuerzas del cambio, difícilmente podrá desempeñar ese papel si no se refuerza su carácter democrático, en un contexto también democrático. De otra manera, el Estado administrativo, seguirá prevaleciendo y, en el mejor de los casos, logrará un "desarrollo planeado" del país, pero no la ejecución del proyecto nacional.

Todos estos condicionamientos que afectan las perspectivas reales de la planeación en México, no permiten ser optimistas a su respecto. Sin embargo, es necesario también valorizar y

utilizar los espacios que la planeación ha abierto para las transformaciones del país. En esta valorización, no deben confundirse las experiencias del pasado con las que podrá deparar el futuro. Los hechos políticos nunca se repiten de la misma manera. La voluntad política de los sectores progresistas de la sociedad, traducida en acciones concretas, podrían generar una forma de utilización de esos espacios con consecuencias insospechadas para las transformaciones reales que requiere el país, que ningún inmovilismo podrá jamás generar.