

24/1/62



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"ARAGON"

MARCO JURIDICO - CONSTITUCIONAL  
DE LA PLANEACION ECONOMICA  
EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ARTURO FUENTES HERNANDEZ

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1988



## **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 está 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.

SUMARIO.  
MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL DE LA  
PLANEACION JURIDICA EN MEXICO

|                                                       | PAG. |
|-------------------------------------------------------|------|
| INTRODUCCION. . . . .                                 | 1    |
| CAPITULO PRIMERO                                      |      |
| CLASIFICACION DEL DERECHO Y DERECHO ECONOMICO         |      |
| A. RAMAS DEL DERECHO . . . . .                        | 4    |
| B. CONCEPTO DE DERECHO ECONOMICO. . . . .             | 14   |
| C. DERECHO ECONOMICO Y PLANEACION ECONOMICA. . . . .  | 19   |
| CAPITULO SEGUNDO .                                    |      |
| PLANEACION Y DESARROLLO ECONOMICO .                   |      |
| A. INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA. . . . .    | 23   |
| B. POLITICA ECONOMICA Y DESARROLLO ECONOMICO. . . . . | 32   |
| C. PLANEACION Y PLANIFICACION ECONOMICA. . . . .      | 40   |
| D. DIVERSOS TIPOS DE PLANES. . . . .                  | 48   |
| CAPITULO TERCERO.                                     |      |
| MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL DE LA                   |      |
| PLANEACION ECONOMICA EN MEXICO                        |      |
| A. CONCEPTO LEGAL. . . . .                            | 55   |
| B. CONSTITUCION FEDERAL (ART. 26). . . . .            | 60   |
| C. LEY DE PLANEACION. . . . .                         | 69   |

|                                              | PAG. |
|----------------------------------------------|------|
| D. PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO. . . . . | 77   |

CAPITULO CUARTO.

EL SISTEMA DE PLANEACION ECONOMICA EN OTROS PAISES.

|                        |    |
|------------------------|----|
| A. RUSIA. . . . .      | 86 |
| B. ESPAÑA . . . . .    | 88 |
| CONCLUSIONES . . . . . | 91 |
| BIBLIOGRAFIA . . . . . | 95 |

## INTRODUCCION .

La Planificación Democrática para el Desarrollo, debe ser considerada como un instrumento o medio utilizado por el Estado moderno con el propósito de contrarrestar las consecuencias provocadas por los fenómenos económicos que actualmente le afectan.

La ciencia jurídica a través de su normatividad debe tomar en cuenta los fenómenos que afectan a la población, plasmándolos en la legislación.

Por medio de la regulación jurídica- constitucional -- se determinan los lineamientos de aplicación del Sistema de Planeación Económica en México, con el fin de evitar que la economía nacional se desplome y en la medida de lo posible, establecer las bases para el desarrollo económico.

La planeación en las economías de los Estados constituyen una clara manifestación de la intervención estatal, y en nuestro país, aunque desde la promulgación de la Constitución de 1917, -- se permitió la ingerencia del Estado en diversos aspectos como son: educativo, agrario, trabajo y económico, dicha Constitución no había sido precisada con claridad.

La planeación económica conforma un medio a través -- del cual el Estado puede plantear objetivos concretos y definir los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos, -- porque en la actualidad para organizar a grandes y complejas colec- -- tividades, deben ser precisadas las metas que se pretenden lograr -- y deben establecerse los fórmulas para su realización, así como los procedimientos que permitan la evaluación del grado de avance conge- -- guido.

Con la promulgación del artículo 26 constitucional, -- se crea el precepto jurídico fundamental del Sistema Nacional de -- planeación Democrática, que prosigue el establecimiento, solidez, -- dinamismo, permanencia y equidad para el crecimiento de la economía nacional.

Con el desarrollo del presente trabajo se pretende -- hacer un análisis de la diversidad de normas, jurídicas que regulan lo referido a la Planeación Económica, así como también el papel que desempeñan éstas en la realización de la política económica del Es- -- tado Mexicano, para poder determinar realmente, si el Derecho Moder- -- no, mediante su regulación jurídica es importante o influye para la solución de los problemas económicos actuales.

## CAPITULO PRIMERO

### CLASIFICACION DEL DERECHO Y DERECHO ECONOMICO .

A. RAMAS DEL DERECHO.

B. CONCEPTO DE DERECHO ECONOMICO.

C. DERECHO ECONOMICO Y PLANEACION ECONOMICA.

#### A. RAMAS DEL DERECHO.

Existen varias clasificaciones del Derecho, siendo la más importante para fin de ubicar al Derecho Económico, aquella que lo divide en público y privado.

La clasificación del Derecho en Público y Privado ha sido tradicional en la Ciencia Jurídica. Ya que desde el jurista -- Romano Ulpiano, quién estableció: que el Derecho Público es el que -- atañe al interés del Estado Romano; y Privado, es el que corresponde a la utilidad singular (particulares), aunque existen criterios que son contrarios a la clasificación del Derecho.

Pero la evolución del Derecho mismo ha complicado más -- el problema, porque actualmente existe una interferencia cada vez -- mayor entre los campos del Derecho Público y del Derecho Privado, -- así como las nuevas orientaciones del Derecho Social que tienden a -- incorporar gradualmente ciertas áreas del Derecho Público y Privado.

(1).

---

1. Cfr. MÜbner Gallo, Jorge I. Manual de Introducción a las Ciencias Jurídicas y Sociales. Pág. 187. 2a.ed. Editorial Jurídica de Chile, 1958.



Esta absorción progresiva, se caracteriza por la creciente intervención del Estado en las actividades particulares; por ejemplo, en el Derecho Civil los dos grandes pilares de la libertad contractual y la autonomía de voluntades tienden a ser reemplazados por el llamado dirigismo contractual; también, en otros sectores --- como en arrendamiento, se manifiesta la intervención estatal mientras las normas de Derecho Público pretenden mantener ciertas bases de organización social y por ello sus efectos no pueden ser modificados por la voluntad de los particulares, ni son renunciables los derechos que ellos confiaren.

El autor chileno Jorge I. Hübner Gallo considera respecto al Derecho Positivo y sus ramas que éste "... se descompone en diferentes sectores al pasar por el prisma de la realidad social, -- podría decirse que es como un río que, en contacto con un terreno -- accidentado, se dividen en diversas corrientes". (2)

La necesaria clasificación del Derecho en ramas corresponde al requerimiento de adaptar los preceptos jurídicos a la diversidad de situaciones que son consecuencia del mismo desarrollo humano.

---

2. Op. Cit., página 327.

Las normas jurídicas se presentan con las mismas características en cualquier área de Derecho, aunque específicamente adquiere ciertos rasgos distintivos, propios de las diferentes ramas del sistema legal, en atención de las particularidades de los objetos o sujetos en juego o motivo de la relación jurídica misma.

El Derecho en su desenvolvimiento mismo y en la medida en que van cambiando las condiciones sociales que rigen van apareciendo nuevas ramas.

La existencia de estas ramas se manifiesta en las diversas legislaciones, en la organización de los tribunales en la doctrina jurídica y en la misma enseñanza universitaria, ya que generalmente, a cada una de las ramas corresponde un Código, jueces determinados, así como libros y asignaturas particulares.

La clasificación del Derecho en diferentes ramas ha dado origen a que se formulen esquemas, que tienen en cuenta la tradicional división del Derecho en Público y Privado y también la división en interno y externo.

Además de los argumentos de la clasificación del Derecho expuestos con anterioridad han sido elaborados y que señalan que la distinción entre las ramas de Derecho Público y Privado "...Se -

funda en consideraciones de orden político y práctico; cuando al -- gobierno le conviene tener preponderancia establece normas de Derecho Público y cuando no, permite que las relaciones se regulen por el Derecho Privado, dando a los particulares la oportunidad de auto corregir su conducta por medio de la autonomía de la voluntad." (3)

Es importante transcribir las ideas del maestro Eduar do García Maynes, en cuanto a la importancia de la determinación -- del carácter privado o público de una norma, así como su ubicación -- dentro de alguna de las ramas, ya que no tan sólo tiene interés -- teórico sino también práctico "... Para demostrarlo citaremos por -- vía de ejemplo algunas disposiciones del Derecho Patrio. El artícu -- lo 6 del Código Civil del Distrito Federal dice que "La voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la Ley, ni -- alterarla ó modificarla.

Sólo pueden renunciarse los derechos privados que -- no afecten directamente el interés público, cuando la renuncia no -- perjudique los derechos de terceros". El artículo 89 del propio or denamiento dispone : " Los actos ejecutados contra el tenor de las-

---

3. Gutiérrez Aragón, Raquel y Rosa Ma. Ramos Verástegui . Esquema -- Fundamental del Derecho Mexicano. pág. 66.

leyes prohibitivas o de interés público, serán nulos excepto en los caso en que la ley ordene lo contrario." (4)

El autor mexicano Manuel Carrión Tiscareño señala que:  
 "Las normas jurídicas también se clasifican de acuerdo con la índole de la materia que regulan y tiene su fundamento en la división del Derecho en dos grandes ramas: Derecho Público y Derecho Privado. - En la rama del Derecho Público encontremos las siguientes normas: - Constitucionales, administrativas, penales, procesales e internacionales. En el Derecho Privado encontramos las normas civiles y mercantiles. Las que pertenecen a las llamadas disciplinas de creación reciente encontramos al Derecho del Trabajo y el Derecho Agrario."--  
 (5)

O sea, que la clasificación del Derecho en Público y Privado, conduce a la división de sus respectivas ramas que lo integran.

De la clasificación tradicional del Derecho (Público y Privado), se ha desarrollado de manera independiente el llamado -

- 
4. Introducción al Estudio del Derecho. Pág. 81. 37a. edición, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. - 1985.
  5. Nociones de Derecho. Pág. 25.

**Derecho Social con sus respectivas ramas.**

El jurista Federico Jorge Gaxiola Moralla, señala al respecto que: "La desarticulación del Derecho del Trabajo, del Derecho Civil y las conquistas obreras que se elevaron a rango legal, -- produjeron un ordenamiento jurídico incompetible con las nociones -- de Derecho Civil y Derecho Público y que quedaba, en consecuencia, -- fuera de la clasificación tradicional. Con la autonomía de los derechos del trabajo y agrario, con la regulación de la seguridad y asistencia social, y con el surgimiento del Derecho Económico, se constituyó un conjunto de ordenamientos jurídicos con características -- distintas del Derecho Público y a las del Privado, pero comunes entre sí: 1º.- No se refieren a individuos en general, sino en cuanto integrantes de grupos sociales bien definidos; 2º.- Tienen un marcado carácter protector a los sectores económicamente débiles; 3º.- Son de índole económica; 4º.- Procuran establecer un sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa y 5º.- Tienden a limitar las libertades individuales, en pro del beneficio social." (6)

---

6. Derecho Social. En Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III. pág. 204. . U.N.A.M., 1983.

De acuerdo a las características del Derecho Social, expuestas anteriormente, "ha sido modificada la clasificación del -- órden jurídico positivo, colocando al Derecho Social a un lado del-- Derecho Público, y del Derecho Privado, según el siguiente cuadro".

|                    |   |                        |
|--------------------|---|------------------------|
| Derecho<br>Público | { | Constitucional         |
|                    |   | Administrativo         |
|                    |   | Penal                  |
|                    |   | Procesal               |
|                    |   | Internacional Público. |

|                    |   |                        |
|--------------------|---|------------------------|
| Derecho<br>Privado | { | Civil                  |
|                    |   | Mercantil              |
|                    |   | Internacional Privado. |

Derecho  
Social

Del Trabajo  
Agrario  
Económico  
De Seguridad  
De asistencia  
Cultural

La clasificación tripartita del Derecho es defendida por diversos tratadistas, como son los siguientes:

El maestro Alberto Trueba Urbina dice que : "Las ramas fundamentales de nuestro derecho social positivo son: Derecho de Trabajo y de la previsión y seguridad sociales (Art.123), Derecho Agrario (Art. 27), Derecho Económico (Arts. 27 y 28), y Derecho Cooperativo (Arts. 28 y 123)." (8)

---

8. Nuevo Derecho del Trabajo. Pág. 156 . 5a. edición, editorial - - Porrúa, S.A. México D.F. 1980.

Por lo que se refiere al Maestro Lucio Mendieta y Núñez, también reconoce el carácter tripartito de la clasificación -- del Derecho, ubicando también al Derecho Económico, como una rama-- del Derecho Social, al proponer la siguiente clasificación: (9)

|                    |   |                           |
|--------------------|---|---------------------------|
| Derecho<br>Público | } | Constitucional            |
|                    |   | Administrativo            |
|                    |   | Penal                     |
|                    |   | Procesal.                 |
| Derecho<br>Privado | } | Civil                     |
|                    |   | Mercantil                 |
| Derecho<br>Social  | } | Del Trabajo               |
|                    |   | Agrario                   |
|                    |   | Económico                 |
|                    |   | De seguridad              |
|                    |   | De asistencia<br>Cultural |

---

9. Mendieta Núñez Lucio, pág. 69. 3a. Ed. México, D.F. El Derecho - Social. Editorial Porrúa S.A. 1980.



La clasificación del Derecho en las ramas señaladas - con anterioridad, se ven fundamentadas por cada una de las disciplinas específicas que las contienen, y en lo que se refiere al Derecho Económico, como disciplina jurídica que analiza la regulación legal de los fenómenos económicos que afectan a determinados sectores sociales, debemos coincidir con todos aquellos tratadistas que lo ubican como una rama del Derecho Social.

## B. CONCEPTO DE DERECHO ECONOMICO.

El Derecho Económico es una disciplina jurídica de reciente creación, ya que es resultado de las cambiantes condiciones económicas que operan en la sociedad actual, ya que como señala el maestro Manuel R. Palacios:

"El Derecho Económico trasciende lo estrictamente económico y se sitúa hasta en los efectos ocasionados por las transformaciones económicas, como la libertad, la soberanía y el aprovechamiento de los mares, del espacio, de la comunicación, etcétera; como hecos dicho su fin es acudir en auxilio de los más desprotegidos y de toda la sociedad en tanto ésta sea víctima de las relaciones sociales que crea el desarrollo tecnológico e industrial."(10)

Entre las diversas definiciones de los tratadistas de esta disciplina se pueden mencionar las siguientes:

---

10. Boletín del Seminario de Estudios Jurídico-Económicos, Vol. IV, Núm.5. Pág. 11 . U.N.A.M. 1982.

El maestro chileno Jorge Witker lo define como un "conjunto de principios y normas de diversas jerarquías sustancialmente de derecho público que inscritos en un orden público económico plasmado en la carta fundamental, facultan al Estado para plantear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país." (11)

El mismo autor reproduce en la obra mencionada las definiciones de otros tratadistas, como la de Gustavo Radbruch, quien lo define como: "Derecho regulador de la economía mixta que tiene como finalidad conciliar los intereses generales protegidos por el Estado por un lado, y los intereses privados por otro." (12)

El tratadista francés Savy entiende al Derecho Económico "... como el conjunto de reglas tendientes a asegurar, en un momento dado y en una sociedad dada, un equilibrio entre los intereses económicos de los agentes particulares y el interés económico-general." (13)

---

11. Derecho Económico. Pág. 9. Editorial Harla S.A. México, D.F. 1985

12. Ibid.

13.- Citado por Manuel R. Palacios Luna. El Derecho Económico en México, Pág. 19. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1985.

Por su parte el jurista francés Gerard Farjert considera que el Derecho Económico es "... un orden jurídico nuevo que responde a las necesidades de la sociedad industrial." (14)

Por último, el autor Eduardo Novoa Monreal, considera que el Derecho Económico "... expresa la voluntad del Estado de organizar su intervención dentro de la economía con el fin de fortalecerla, de velar por los intereses de los miembros más débiles de la sociedad desde el punto de vista económico, como son los consumidores, y de propender a una mejor distribución de la riqueza. Vemos aquí evidenciada claramente esa característica del estado moderno que consiste en su preocupación primordial por el bienestar económico del pueblo."(15)

Del análisis de las definiciones de los autores anteriormente analizados, se desprende que todos coinciden en señalar como fin del Derecho Económico el bienestar general de toda la sociedad, es decir, de la protección de los sectores económicamente débiles de la sociedad, o del interés general de la misma, a través de la intervención del Estado.

---

14. Citado por Andres Serra Rojas. Derecho Económico. Pág. 108.

15. El Derecho como Obstáculo al Cambio Social. Pág. 155. 6a. Edición, Editorial Siglo XXI, México, D.F., 1986.

Es decir, que mientras para algunos autores el Derecho Económico es un conjunto de normas y principios que regulan y sancionen la intervención del Estado en la economía de una sociedad, para - - otros, es una disciplina jurídica del desarrollo económico.

Tal dificultad doctrinaria obedece a que el Derecho Económico se va precisado e invadir campos pertenecientes a otras ramas del Derecho, como el Constitucional, el Administrativo y el Fiscal, el - Agrario y el Internacional, para hacer posible el funcionamiento de medidas estatales que regular actividades de tipo económico.

Por otro lado, las características peculiares del Derecho económico destinadas a regular rubros concretos y específicos de la economía, lo hacen ser difícil a la sistematización y la generalidad teórica que orienta a todas las ramas del Derecho. Es por ello que - se niega a la existencia misma de la disciplina y se propone que es mejor hablar de un Derecho Constitucional Económico, de un Derecho - Fiscal Económico, etc.

Lo anterior fundamenta la existencia de dos importantes concepciones que explican la naturaleza del Derecho Económico; Unos, - determinando la carencia de bases y autonomía científica, con fundamento en las razones señaladas, pero además porque va ligado a las -

circunstancias y aplicabilidad de la política económica nacional de los diversos Estados, lo cual le da mutabilidad y movilidad excesivas; mientras que otros sostienen que el Derecho Económico, es una rama especializada que corresponde al espíritu de los sistemas jurídicos modernos, que tienen personalidad y autonomía científica.(16)

En conclusión, debe destacarse que el intervencionismo estatal es el fenómeno alrededor del cual el Derecho moderno ha crecido y desarrollado de manera impresionante, creando y proyectando nuevas disciplinas jurídicas especializadas, tales como el Derecho Social, Agrario, Urbano, Ambiental, Espacial y Económico.

Todo lo anterior lleva a definir el Derecho Económico como "el conjunto de disposiciones que regulan la política económica estatal orientada a promover esencialmente el desarrollo económico".

---

16. Cfr. Jorge Witker. Derecho Económico. En las Humanidades en el siglo XX, el Derecho, Pág. 148.

### C. DERECHO ECONOMICO Y PLANEACION ECONOMICA.

Como ya ha quedado establecido anteriormente, el Derecho Económico es una disciplina que se encarga principalmente, de regular mediante normas, la intervención del Estado en materia económica, es decir, es una forma de legitimar la política económica-estatal con la finalidad de promover el desarrollo económico.

Al respecto, el maestro Hugo Rangel Couto señala: - -  
"Cambian las necesidades económicas y cambian las normas jurídicas. Se modifican éstas y se encausa nuevamente la vida social bajo un conjunto de nuevos valores. No se explicaría de otra manera la -- evolución del Derecho. Con frecuencia el nuevo derecho nos explica el desarrollo de una nación." (17)

Por lo expuesto anteriormente, el Derecho Económico-- se convierte en una vía conductora de lo económico y lo social, a través de la transformación del Derecho, a fin de darle otro finalidad y nuevos propósitos.

---

17. La Teoría Económica y el Derecho. Pág.7. 1a. Edición. Editorial Porrúa, México, D.F. 1977.

En vista de que los recursos existentes son escasos, de que la población cada vez aumenta más y que todas las necesidades por satisfacer son cada vez mayores hace imprescindible que -- tanto su uso como su distribución sea regida por normas de Derecho con un carácter más social que individualista.

Ante estos intereses y ante la búsqueda de seguridad económica y de justicia social como factores de desarrollo integral surgen el Derecho y la Economía como instrumentos fundamentales. Es aquí donde aparece la interrelación esencial, donde surge el Derecho Económico, ante una nueva realidad y jurídica y en donde los -- principios jurídicos tradicionales no servirán más. Por lo cual -- el maestro Rangel Couto, considera que la finalidad fundamental del Derecho Económico es "... regir la intervención del Estado para lograr el desenvolvimiento económico y social de sus habitantes y que lucha también con ese mismo fin por su independencia económica."(18)

O sea, que dichos propósitos consisten en promover el desarrollo económico y social de manera armónica, de tal forma que el derecho quedaría integrado en una pirámide jurídica-económica en

---

18. Ibid.



donde la cúspide se encuentra representada por la planeación.

En relación con lo anterior, la maestra Fanny Pineda-Gómez establece que: " la planeación implica la intervención del Estado con la finalidad de promover el desarrollo... la planeación es el coronamiento del derecho Económico y la planeación pretende promover el desarrollo nacional".(19)

Como ya ha quedado establecido el Derecho Económico, es la forma jurídica de la intervención estatal en la economía para alcanzar objetivos específicos, siendo la planeación económica el instrumento específico y que también debe encontrarse regulado jurídicamente.

---

19. El Derecho Económico: ¿Derecho del Desarrollo . En Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 55., Pág. 87. U.N.A.M. - 1986.

## CAPITULO SEGUNDO.

### PLANEACION Y DESARROLLO ECONOMICO.

- A). INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.
- B). POLITICA ECONOMICA Y DESARROLLO ECONOMICO.
- C). PLANEACION Y PLANIFICACION ECONOMICA.
- D). DIVERSOS TIPOS DE PLANES.

## A). INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA .

El Estado es ante todo una forma de agrupación humana, que implica necesariamente relaciones de dominación; uno de los problemas fundamentales en relación con el Estado es conjunción de intereses y finalidades. Por una parte los intereses y finalidades de cada uno de los individuos que lo integren y por la otra, los intereses y finalidades del conglomerado social y de la entidad política estatal. De ello se desprende que el estado significa limitaciones no tan solo a los individuos en particular sino también el ejercicio del poder, el instrumento que utiliza todo estado para limitar es precisamente al derecho.

En este sentido, el Estado a través del ejercicio soberano de su poder, se convierte en generador de Derecho otorgando derechos e imponiendo obligaciones, lo que se traduce en una forma de intervención, ya que el Estado, mediante la aplicación del Derecho ejerce su mandato, dirime controversias y se relaciona con otros estados.

El estado compuesto, por diversos elementos como el pueblo, territorio, gobierno, bien público y ordenamiento jurídico-- le corresponden una serie de atribuciones que integraron el poder -- dicho poder, debe ser expresado a través del Derecho ya sea generando o aplicando normas. Por ello el jurista Victor Blanco Fornie--

les establece : "Es pues el Derecho el único medio legítimo de expresión del poder público y como el Derecho sólo puede tener como efecto la creación, la modificación o la extinción de derechos y obligaciones. El intervencionismo estatal se refiere inevitablemente al establecimiento de derechos y obligaciones (20).

Por lo que respecta al papel del Estado en la sociedad ha tratado de ser explicado por una serie de doctrinas económicas que van desde el mercantilismo, pasando por las fisiocracias, y el liberalismo para culminar con el socialismo. Sin embargo cada país por medio de su regulación constitucional establece conforme a sus principios el grado de intervención del Estado.

El intervencionismo de Estado es un fenómeno que depende del pensamiento filosófico, económico y político del lugar y momento histórico, es decir, su grado de proyección sobre la vida social y económica es facultado por las circunstancias imperantes en cada lugar y época.

La sociedad en su deseo de mejorar, ha debido recorrer los más diversos caminos que le han conducido a la adopción de distintas reformas políticas, adoptando también un sin número de po

---

20. El intervencionismo de Estado. En Estudios de Derecho Económico-  
Vol. V. pág. 46. U.N.A.M. - 1986.

turas económicas correspondientes a las necesidades del momento, -- destacándose en este aspecto la presencia del Estado que siempre ha sido importante para la conformación de los intereses generales e individuales de la sociedad.

En la actualidad, como resultado de la complejidad que -- presentan las relaciones humanas existe un gran número de necesidades públicas por satisfacer, y precisamente por la naturaleza de éstas, es imposible que sean realizados por la acción de los particulares, esta falta de interés para la realización de tal empresa -- da fundamento a la intervención estatal en el campo que tradicionalmente ha correspondido a los particulares.

Efectivamente, con el aumento de la población el progreso -- social, la complicación de las relaciones humanas, la diferenciación de clases sociales, son agravados por los desequilibrios económicos producidos por las guerras y la inseguridad social y política, han determinado, aún en los Estados con carácter más individualmente y liberal, la incursión del Estado en el campo de las relaciones privadas en todos aquellos aspectos que reclamen su presencia .(21)

De la gran variedad de tratadistas y doctrinas que han es

---

(21). Cfr. Serna Elizondo, Enrique ; Hecoria Económica del Estado- En Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional Pág. 561. U.N.A.M. - 1984.

tudiado el fenómeno de la intervención del Estado se puede desprender, según Hugo Rangel Couto que: "En la creciente intervención del Estado en la Vida económica , pueden encontrarse dos motivaciones - subyacentes, una de ellas, es la creencia de que el Estado es un -- agente poderoso para lograr el desenvolvimiento económico y la otra que es una palanca eficaz para contrarrestar los efectos nocivos de los ciclos económicos". (22)

El autor Jorge Witker señala que: "la intervención del Estado en la economía surge como un instrumento temporal por el cual el poder público penetra al sistema económico, para corregir las contradicciones y crisis internas del sistema económico liberal ".(23)

El desarrollo histórico de la facultad intervencionista del Estado en términos generales presenta tres aspectos:

a). La Técnica de policía, consistente en el resguardo externo que el Estado efectúa a los agentes privados de la actividad económica (protección y seguridades jurídicas a la actividad empresarial privada).

---

22. El Derecho Económico. Pág. 24. 3a. edición, Editorial Porrúa, - S.A. México, D.F. 1984.

23. Derecho Económico. Pág.29. 1a. Edición, Edit. Harla. - 1985.

b).- La Técnica de fomento consistente en el establecimiento de apoyos tributarios, financieros y crediticios, a las actividades económicas privadas, y por último.

c).- De Servicio Público, referidas a la ejecución de actividades o prestación de servicios que por su naturaleza no interesan al sector privado, ya que son esenciales para las funciones del Estado, con las defensas, administración de justicia, salud y educación.

Para resolver los complejos problemas de carácter económico que se le presentan. El Estado asume un papel participativo directo y permanente a través de los instrumentos o mecanismos para encaminar el sistema económico, hacia alguno de los fines fijados por el Estado mismo, como afirma el tratadista chileno Jorge Wilker: "Es la intervención de orientación o de política económica estricta, también llamada administración ordenadora."(24)

Todo Estado moderno se enfrenta a profundas crisis económicas y sociales y es el carácter rector la forma de luchar contra las crisis, determinando técnicas propias para asegurar y --

---

24. Op. Cit. Pág. 30. Editorial Harla, 1935.

acelerar el desarrollo de la producción e incrementar el nivel de vida. Todas estas funciones que han sido asumidas por el Estado -- moderno, rector, así como su lucha contra la inflación, problema -- número uno para el progreso económico.

Todo este conjunto de atribuciones económicas del -- Estado moderno forman parte de las estrategias que integran para -- la nueva política económica y financiera para mantener el equili -- brio necesario en todo sistema de economía mixta.

En este orden de ideas, el Estado interviene en la economía por medio de estímulos y no conociendo a los demás, salvo en algunas áreas tributarias, aunque, no obstante, en ocasiones tome medidas imperativas.

En términos generales, el Estado desarrolla técnicas coercitivas para persuadir a los particulares en determinada -- dirección, utilizando para ello instrumentos tales como: créditos -- baratos, estímulos fiscales y subsidios principalmente.

Todas estas atribuciones Estatales, constituyen acciones importantes para el desenvolvimiento de la economía.



En la actualidad es imposible encontrar "tipos puros de Estados", en virtud de que el ejercicio de funciones tales como promover, servir o dirigir no implica abandonar o desatender aquellas que le han sido anteriormente asignadas. De hecho en todo Estado moderno, confluyen todas estas facultades o atribuciones, desde las de garantía hasta las de intervención más manifiesta, como las de planificación las cuales serán realizadas, de acuerdo con los -- objetivos asignados a cada una de las instituciones, sectores o sistemas y de acuerdo a la estrategia de desarrollo que se adopte.(25)

Ahora bien, para llevar a cabo tales atribuciones el Estado moderno requiere organizar sus diversos mecanismos de ejecución con autonomía técnica, jurídica y financiera para cumplir con los objetivos asignados, creándose el sector paraestatal.

Para determinar, el grado de intervención del Estado en la economía, deben ser ubicadas las llamadas áreas estratégicas prioritarias y liberadas que existen en todo sistema económico.

Ya que en la actualidad todo Estado reserva determinadas áreas en forma privativa que se sustrae de los particulares, ya

---

25. Cfr. Enrique Serne Elizondo, Op. Cit., pág. 576.

sean nacionales o extranjeros. En estas áreas prioritarias, generalmente se acepta la concurrencia de particulares bajo la vigilancia del Estado.

Mientras que en las áreas liberadas, el Estado sólo regula la actuación de los particulares con base en la función de Estado-policía, como en el caso de registros, controles, licencias-permisos, etc.

Por otra parte es menester señalar que existen detractores del intervencionismo estatal, quienes consideran que todas las empresas en donde participe el Estado, presentan números -- rojos, por ser la entidad Estatal una pésima administradora, razón por la cual debe de asumir un papel de simple observador, como sucedió en el pasado.

Para ello es preciso señalar que el intervencionismo estatal no debe ser considerado como un capricho de gabinete, ni producto de la imposición del criterio de minorías en el poder, sino que es resultado de la exaltación de múltiples necesidades que han sido reconocidas entre los fines esenciales e importantes del Estado, que deben tomarse en cuenta para lograr tales propósitos. Ciertamente es que el intervencionismo de Estado se da por necesidades que la sociedad requiere al verse imposibilitada de darles solución

pero, hasta donde puede afectar la información esto a empresarios e iniciativa privada?. Ante este cuestionamiento podemos decir que: -- Cuando se da como en México un intervencionismo estatal casi totalitario, hablando de precios, salarios, emisión de moneda, vivienda, -- planes económicos, protección al consumidor, se va perdiendo la libertad, ya que, se es libre cuando el mismo hombre se planifica, y en este caso, es planificado en todos sus aspectos por la intervención estatal por lo tanto la iniciativa privada, consideramos pudiera penetrar en todos estos aspectos y formar parte en la economía en una forma conjunta con el estado, ya que tiene el elemento material, humano para hacerlo sin embargo las necesidades de la población son suficientes para que el estado al ver que no tienen solución propia intervenga en darles solución la cual muchas veces es convenenciera y no proteccionista, como debiera ser; la iniciativa privada, aún -- cuando tiene intervención en este tipo de economía mixta, se siente impotente ante la monopolización del Estado en los principales insumos básicos como son: Teléfonos, energía eléctrica alimentos básicos (Conasupo) energéticos.

Al contrario de lo anterior tenemos la idea de que, el Estado se siente obligado a cumplir con la distribución de los alimentos básicos al intervenir plenamente en forma económica ante la sociedad, por ser quien incondicionalmente debe hacerlo y dejar la iniciativa privada intervenir en forma conjunta limitandola de acuerdo a las circunstancias, dandose lo que llamen Economía mixta.

B). POLITICA ECONOMICA Y DESARROLLO  
ECONOMICO.

En relación con los fines del Estado, bien sean mediatos o inmediatos, que se propone alcanzar al intervenir en el proceso económico, su actividad puede agruparse en diversos renglones, -- lo que conforma la política económica, por la que se entiende como: "El conjunto de medios que utiliza un gobierno, para regular o modificar la vida económica de su país, procurando el cumplimiento de los propósitos planteados". (26)

Dichos renglones que contempla la política, económica integra un programa a realizar con el propósito de tratar de resolver los principales problemas de un país.

El maestro Sergio Domínguez Vergas señala que los renglones de la política económica son los siguientes:

a).- Política de pleno empleo, encaminada a conseguir y mantener un elevado y estable nivel de ocupación interna.

b).- Política anticíclica para procurar moderación en

---

(26). Gómez Granillo, Moisés. Teoría Económica. Pág. 223 Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1977.

las fluctuaciones propias de la actividad económica.

c).- Políticas del Trabajo, para disciplinar las relaciones jurídicas, sociales y económicas de los trabajadores con los sujetos que representan a los demás factores de la producción.

d).- Política Social, que estudia las medidas dirigidas a elevar el nivel de vida de las clases obreras, a través del establecimiento de seguros sociales, reglamentación de las horas de trabajo, fijación de salarios mínimos por zonas, trabajo de mujeres y niños, etc.

e).- Política Agraria, que se ocupa de lo que en nuestro país ha tenido un incremento extraordinario en lo que respecta a materia de titulación, repartición y reforma fundamental en el plan de desarrollo.

f).- Política Industrial, referente a la organización, disciplina y control de la actividad industrial. Renglón que ha alcanzado en México su máxima aceleración en nuestro país a través del plan de industrialización en que se encuentra empeñado. Esta política admite subdivisiones, con base en los distintos sectores --

industriales; así existe política siderúrgica, petroquímica, minera, de la construcción, etc.

g).- Política de los Transportes, que estudia las normas relativas a la organización y gestión de las vías y medios de comunicación. En nuestro país responde a un amplio programa de caminos carreteros de peaje (labor que corresponde a realizar a Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos) e incremento en la construcción y apertura en general de vías ferroviarias, marítimas y aéreas.

h).- Política Monetaria, que estudia las medidas relacionadas con el dinero en circulación, control en la emisión de billetes, estabilidad en el poder adquisitivo y vigilancia en el monto de las reservas del Banco Central (en nuestro país el Banco de México).

i).- Política Crediticia, cuyo objeto es la reglamentación del crédito en todas sus formas, se vigila en ella la fluctuación de la deuda exterior y los sistemas de garantía real y personal, así como el importante renglón del crédito agrícola.

j).- Política de precios, que se ocupa del control de los precios de diversos grupos de artículos, conjunto o separadamen-

te de acuerdo con su importancia en el mercado interno.

k).- Política Comercial, que trata de la circulación de los bienes y servicios en el interior del país.

l).- Política Comercial Internacional, que estudia -- los intercambios de mercancías y servicios, los movimientos de oro -- y capitales, se auxilia el Estado, en este renglón con los datos estadísticos que nacen en el cálculo de la balanza internacional de -- pagos.

Otros renglones de la política económica se dan en -- los aspectos de : Educación, salubridad, turismo, recursos hidráulicos, pesca, inversiones, protección a los recursos naturales, obras públicas, etc. (27)

En virtud de lo anterior se desprende que es el Estado quien dirige la política económica a través de diversos instrumentos (políticas en áreas prioritarias para el desarrollo económico).

---

(27). Teoría Económica, 6a. Edición. Pág. 171. Editorial Porrúa, -- México, D.F. 1977.

El Estado como una forma de organización histórica--  
mente determinada adquiere una mayor participación y compromiso en  
las políticas de desarrollo económico y social.

Las diversas medidas de política - económica constitu  
yen formas que adopta el Estado para la consecución de sus fines --  
así como instrumentos en busca de objetivos determinados que procu-  
ren un desarrollo económico de la sociedad que prevea el bienestar-  
económico general y satisfaga las necesidades crecientes de la so--  
ciedad.

En la actualidad, es el desarrollo económico uno de  
los objetivos primordiales de la intervención del Estado, porque --  
como se vió anteriormente, la participación estatal dentro del desa-  
rrollo económico es y ha sido evicente, lo mismo se puede decir a --  
nivel general comportándose incluso el Estado como un socio en el -  
crecimiento.

Actualmente, los términos Estado, Política económica-  
y Desarrollo Económico, son tres elementos que en el mundo moderno -  
van unidos para la procureción del bienestar común de la sociedad.

En términos generales, el desarrollo económico, re- -  
presenta un crecimiento del bienestar de la sociedad, en la medida  
en que a través del desarrollo, se cuenta con recursos para proveer-



el bienestar económico general y la sociedad requiere de un organismo que garantice la satisfacción de las necesidades que cada día se van acrecentando y es el Estado como una forma de organización social, la entidad política encargada de cumplir las variadas funciones.

Se entiende por desarrollo un incremento del ingreso, renta o producto per-capita en un país o región, aunque al evocar el concepto, se hace también referencia a la equitativa distribución de la riqueza.

Diversos tratadistas, señalan como características del desarrollo económico, las siguientes:

- a).- La equitativa distribución del producto nacional.
- b).- El aumento de niveles de vida de la población.
- c).- El mejoramiento de los términos de intercambio comercial entre los Estados.
- d).- El aumento de las posibilidades de ahorro y de inversión.

e).- El aumento de los niveles nutricionales de salud, indumentaria y educación de la población.(28)

Aunque no se agotan aquí las características porque se afirma que el desarrollo implica también la existencia de instituciones políticas que garanticen una efectiva representación popular; el reconocimiento que tengan los ciudadanos de sus derechos y deberes, así como de su responsabilidad en el proceso político, la exigencia de programas educativos que sean el fundamento de una adecuada formación técnica y humanística, principalmente. O sea que el desarrollo económico consiste en un proceso encaminado a producir modificaciones en las estructuras sociales en el que se logre la dignificación del ser humano.

Todo proceso de desarrollo implica un avance de la sociedad, tanto en lo económico como en lo social, político y cultural, y destaca en ello la participación del Estado en cuya responsabilidad se encuentra la de determinar un modelo de desarrollo acorde a los requerimientos y circunstancias, mediante la elaboración de planes y programas de desarrollo. (29)

---

(28). Pérez Duarte y Noroño, Alicia Elena, Op. Cit. Pág. 33. El Derecho ante los problemas Socio-económicos de México (Energéticos y alimentos) UNAM, 1982.

(29). Cfr. Pérez Duarte y Noreña, Alicia Elena, Op. cit. pág. 33.

En conclusión y dada la trascendencia que la planeación económica presenta actualmente, constituye un importante instrumento adoptado por un Estado y de conformidad con el ordenamiento jurídico con el fin de coordinar todos los esfuerzos que deben realizarse así como determinar los medios adecuados para alcanzar en cierto plazo, los objetivos previamente establecidos para el logro del desarrollo económico y social, acordes con los recursos -- y necesidades de la población.

### C).- PLANEACION ECONOMICA.

La planeación como conjunto de medidas de política -- económica, implica un control, o sea una forma de intervención estatal en la sociedad y en la economía. Con ello la actividad económica no se deja ya a la voluntad de los particulares sino que se transfiere a diversos órganos de la administración pública, ya que la -- planeación como conjunto de medidas, establece y determina ciertos objetivos sociales y económicos a realizar, tomando en cuenta -- el interés general y determinando los medios para alcanzarlos.

Los problemas referidos a la planeación económica son comunes a todo Estado moderno, ya que es a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando algunos países europeos, principalmente se enfrentaron a la necesidad de reconstruir sus bienes destruidos, por lo que un camino que encontraron para el aprovechamiento racional -- de sus recursos, fué el establecimiento de planes, o sea que su origen y desarrollo se debe a la escasez de bienes económicos.

Aunque los tratadistas y especialistas de la materia han tratado de diferenciar los conceptos de planeación y planificación dichos términos guardan una estrecha relación, ya que ambos -- responden a un mismo propósito de formular un plan.

El plan consiste en un conjunto de medidas gubernamentales tomadas para organizar y dirigir la actividad económica, - intento, proyecto.

Planear, consiste en trazar o formar un plan de una obra, imaginar.

Mientras que, planificar, consiste en el establecimiento de programas económicos con indicación del objetivo propuesto y de las diversas etapas que hay que seguir así como la estructuración de organismos adecuados para esta realización.

En términos estrictos, la planificación consiste en: "La previsión científica del futuro". (30)

Hecho la aclaración de términos relativos al problema por dilucidar, debemos señalar también que un gran número de tratadistas utilizan como sinónimos los términos planeación y planificación.

Además, es necesario señalar que en toda sociedad moderna el establecimiento de planes es determinante para lograr los -

---

(30). Serra Rojas, Andrés Op. Cit., pág. 276. El Derecho Económico-Edit., Porrúa, México, D.F. 1983.

fines que se propone el Estado, ya que la política económica necesita ser planeada o diseñada.

La intensiva participación del Estado en la economía requiere del empleo de mejores elementos técnicos para el aprovechamiento de todos los recursos disponibles de un país, como en el caso de Alemania que requirió de un proceso de nacionalización con el propósito de acelerar el desarrollo de su economía.

En esta época de una gran evolución científica y técnica, así como la complejidad de los problemas sociales, lleva a la aplicación de instrumentos que hagan posible poner a disposición, - tanto los recursos naturales como humanos al servicio de las grandes masas.

Principalmente en las últimas décadas se ha comenzado a dar importancia a la necesaria planeación del desarrollo de los países, dejando a un lado las improvisaciones, actividades superfluas e innecesarias que llevan al despilfarro de los recursos y que originan atraso y desaliento.

Por ello el establecimiento de planes y la previsión constituyen guías más seguros, tanto para el Estado como a las empresas en sus actividades sociales, entendiendo el Estado como supremo regulador de la economía.

Para entender de manera cabal la actividad económica encaminada al establecimiento de planes es necesario destacar algunos conceptos, como los de los siguientes autores:

Jorge Tamayo explica que la planeación puede ser definida como: "La adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan, no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción sino adaptarla a un giro, - que consiste en la satisfacción de necesidades sociales" (31)

Para el economista José Luis Ceceña Cervantes la planificación económica "viene a ser la aplicación de la racionalidad económica de manera sistemática general y a lo largo, la cual únicamente puede darse de manera plena en condiciones de propiedad social de los medios de producción. (32)

El autor Henry Pratt Fairchild señala que: "La planificación es la determinación de los fines y disposiciones de los medios necesarios sistematicos para su realización, que supone una configuración de actividades considerados posibles dentro de un determinado orden social. Toda planificación consiste en la dispo-

---

(31). Citado por Alicia Elena Pérez Duarte. Op. Cit. Pág.37.

(32). La Planificación Nacional en los países atrasados de Orientación Capitalista. Pág. 31. UNAM, 1983.

sición de una cooperación de una cooperación de las partes o miembros en una unión funcional, en un esfuerzo para conseguir en el -- pleno rendimiento que las partes pueden suministrar en un proyecto-deseable para el bienestar humano. Por consiguiente, la planificación es siempre el segundo paso en la forma proyectista de la experiencia humana, que tiene cuatro fases, I. Necesidad sentida; 2.- - La interpretación reflexiva; 3.- Control social; y 4).- La apreciación estética" (33)

El autor Jorge Wítker, señaló que: "La planeación económica constituye una técnica de intervención a partir de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político, y de sus leyes, que inserta en la Carta fundamental, define un proyecto nacional en función de objetivos precisados en una ideología constitucional y política" (34)

El autor venezolano Juan Pablo Pérez Castillo, considera-- que: "En América Latina la planificación se concibió como un instrumento racionalizador de estudio y guía para corregir el mal funcionamiento del sistema económico vigente del capitalismo y para satis-

---

(33). Citado por Andrés Serra Rojas, Op. Cit., pág. 278.

(34). Op. Cit., pág. 54.



fecer las necesidades económicas y sociales más urgentes de modo -- de asegurar el sistema político vigente". (35)

El economista sueco Gunnar Myrdal entiende por plenación democrática: "El conjunto de tentativas deliberadas y conscientes emprendidas por el gobierno de un país y en colaboración con las otras entidades para coordinar de una manera racional las actividades nacionales a fin de alcanzar mejor y más pronto los fines deseados dentro del futuro desarrollo". (36)

De los conceptos expuestos por los autores anteriormente citados se desprende que la idea central de la planificación es la racionalidad, es decir, que dadas las múltiples posibilidades de decisión de los hombres del gobierno de las empresas y de las familias, es necesario elegir racionalmente las mejores alternativas para la realización de las necesidades primordiales, que requieren satisfacer dichos sujetos.

Como establece el economista Gonzalo Martner: "Planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presenten a la acción de unos pocos, compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier --

---

(35). La Planificación Económica: Instrumento de Desarrollo Económico. En la Ciencia en Venezuela. Pág.523. Tomo 3 Aspectos -- Sociales, Universidad de Carabobo, 1973.

(36). Citado por Hugo Rangel Couto. Op. Cit., pág. 256.

conducta futura, elige una determinada y descarta otras. Señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe -- nacerse ... Planificar es, en consecuencia, un proceso en virtud del cual la actitud racional que ya se ha adoptado, se transforma en -- actividad; se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan -- tendencias" (37)

Por último todo proceso de planeación abarca las siguientes etapas:

1/a. La fijación de los objetivos que se persiguen.

2/a. Una investigación en lo que se trata de obtener una visión clara y global del problema que se intenta resolver.

3/a. La determinación de las posibles soluciones o medios para alcanzar las metas previamente fijadas.

4/a. Seleccionar, entre esas posibles medidas, incluyendo frecuentemente la de abstenerse de tomar cualquier acción; y

5/a. La formulación detallada del modo de ejecutar -- las soluciones determinadas.

La planificación es considerada como un requisito pre-

---

(37). El Sector Público, Los Presupuestos y la Planificación

via para la iniciación de todo programa de fomento económico, cuya ejecución puede llevarse a cabo a través de organismos ya existentes o por medio de nuevas dependencias del gobierno, creadas para uno o varios fines especiales.

La única forma de evitar el despilfarro y lograr una óptima asignación de recursos es mediante la planificación del desarrollo.

#### D).- DIVERSOS TIPOS DE PLANES.

Todo modelo de planificación con vistas al desarrollo debe ser elaborado y aplicado por cada país, de acuerdo con sus condiciones particulares y a través de modalidades también específicas, y de acuerdo a situaciones y etapas determinadas.

Por tales razones, la aplicación de planificación económica puede presentar los siguientes tipos, según los autores:

Para Marcos Kaplan: "Los dos grandes tipos de planificación nacional son: la parcial o flexible, la total o imperativa".  
(38)

Para J.A. Manzanedo y E. Gómez Reino: "Dos son los tipos de planificación indicativo e imperativo" (39)

Alicia Elena Pérez Duarte, señaló refiriéndose a la doctrina francesa, la existencia de diversos tipos de planificación entre las que se puede distinguir: indicativo, contractual, inductivo e imperativo (40)

(38). Reformas Legislativas 1982-1983. Pág. 44. UNAM. 1983.

(39). Citado por Andrés Serra Rojas. Op. Cit., Pág. 283.

(40). Op. Cit., Pág. 38.

Por otra parte Gonzálo Martner establece que los diversos tipos de planes generales de desarrollo económico pueden ser de largo, mediano y corto plazo. (41)

Como se puede notar, el criterio de dosificación de los tipos de planes de desarrollo económico es muy variable, para lo cual, en el desarrollo de este trabajo tomaremos en cuenta las características generales de los tipos de planes económicos, propugados por el tratadista Marcos Kaplan o sea, aquella que los clasifica en parciales o flexibles y totales o imperativos.

Genéricamente la planeación parcial o flexible también llamada indicativa deja a la mayoría de los centros de decisión económica la libertad de acomodarse o no a los objetivos del plan, o sea el plan pretende persuadir a las empresas privadas para adherirse a él y en contrapartida al Estado les proporcionará una serie de beneficios y estímulos. Mientras que en la planificación total o imperativa los responsables del proceso productivo deben acogerse obligatoriamente a lo que determinó el plan.

La planeación parcial o flexible, presenta los si --

---

(41). Op. Cit., Pág. 38.

guientes características:

a).- Se le plantea y realiza de manera empírica, evolutiva y provisional, no a partir de una ideología preexistente, -- sino de necesidades concretas en constante adaptación a contextos-- socioeconómicos y realidades políticas e internacionales en cambio. De acuerdo con las circunstancias inspira diferentes políticas.

b).- El Estado no es propietario de los medios de producción, ni actúa directamente sobre el conjunto de actividades -- económicas, ni sobre la producción, salvo en lo que respecta al sector público.

c).- El Estado no fija objetivos obligatorios a la - sociedad civil, ni impone su cumplimiento por coacción directa. De orientaciones generales, que valorizen algunas cuestiones priori - tarias, iluminan el porvenir mediante un estudio de mercado generalizado y coherente; proporcione a los actores sociales las indica-- ciones sobre los fines deseables.

d).- Se mantienen la economía de mercado, el régimen de propiedad e iniciativa privada, la libertad de las empresas para - sus decisiones y actividades, la cohesistencia del sector público y del sector privado.

e).- Se definen las necesidades, las posibilidades de inversión, y producción, la búsqueda del ajuste entre recursos y demandas. Ello se busca y logra por la cooperación entre autoridades y administración públicas y representantes de grupos sociales.

f).- La intervención estatal se reduce a ciertos sectores y aspectos, pero tiene un papel importante en la producción, la inversión, la oferta y la demanda y el uso de estímulos. - El Estado coordina medidas y acciones económicas dentro del plan -- periódico y actúa directamente sobre y a través del sector público. Sobre el sector privado, el Estado actúa indirectamente, por medio de indicaciones incitaciones y recompensas y sanciones (crédito, -- impuestos, infraestructura, asistencia científica y técnica) a fin de promover lo que se define como conveniente y necesario. La cooperación prevalece sobre la coherción.

g).- La planeación parcial y flexible provoca e incorpora una constelación peculiar de cuestiones, soluciones y dificultades en los ordenes jurídicos, institucional, administrativa y -- política.

Por lo que respecta a la planificación total, centralizada, autoritaria e imperativa, es la planificación aplicada en la zona de la Unión Soviética y demás países de su bloque. Se caracteriza porque presupone una sociedad de nuevo tipo, definida por un-

modo de producción estatista, (esclavismo burocrático y un régimen-político de Estado partido único.) Se funda en el centralismo extremo, la rígida jerarquización, el monopolio del poder político y de los instrumentos de dominación social y de explotación económica.

La supresión de la propiedad privada de los medios de producción va acompañada por la reducción, no supresión de las estructuras y procesos de una economía de mercado, y lleva a una colectivización; estatización de aquellos en manos del gobierno, -- con órganos jerarquizados desde la cima hasta la base.

El desarrollo rápido a cualquier costo es buscado a partir de un esquema ideológico - político, producción, inversión, distribución, consumo, dependen de un plan general, periódico (quin quenal), autoritario.

La planificación es total, sobre todo y sobre todos (grupos y sectores, regiones e individuos), de gran exterioridad centralizada y autoritaria tiende a las constantes maximización de los objetivos por voluntad decisiva, de los directivos y órganos gubernamentales. Por su carácter imperativa y coercitivo, los agentes económicos y sociales deben conformarse a sus decisiones y exigencias.(42)

---

(42). Cfr. Reformas Legislativas 1982-1983. Pág. 44. U.N.A.M. - 1983.



Por lo señalado anteriormente, podemos establecer -- que la idea de una planificación centralizada tuvo su origen en el socialismo científico, practicado por la URSS sobre la base de los llamados planes quinquenales.

Pero después de la Segunda Guerra Mundial diversos - países con sistema económico capitalista, adaptaron muchos de los -- elementos de planificación a su sistema. Como resultado de la notable recuperación europea y el rápido crecimiento de la producción, - con una mayor intervención.

CAPITULO TERCERO

MARCO JURIDICO - CONSTITUCIONAL DE LA PLANEACION  
ECONOMICA EN MEXICO.

- A. CONCEPTO LEGAL.
- B. CONSTITUCION FEDERAL (ART. 26).
- C. LEY DE PLANEACION.
- D. PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO.
- E. OTRAS FORMAS DE REGULACION.

## A)... CONCEPTO LEGAL.

Para atender la importancia y significado de la regulación jurídica de la planificación económica en México, se hace necesario hacer un breve análisis de su desarrollo histórico.

La primera Ley sobre Planeación General de la República se organizó durante el régimen del presidente Pascual Ortiz Rubio, la cual fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1930. Esta Ley estableció la necesidad de elaborar un "Plan Nacional de México", cuyo objetivo principal es la realización de un inventario de recursos por regiones, a fin de planear las obras públicas, estableciendo en su artículo primero que la planeación en México tiene por objeto:

"Coordinar y enseñar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una 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 presentes y futuras" (43).

---

(43). Serra Rojas, Andrés . Op. Cit. pág. 296.

Siguiendo un orden cronológico, pueden mencionarse los siguientes planes y programas que se han aplicado en México y que destacan por su importancia.

- a).- Los planes Sexenales de 1934-1941 y 1941-1946.
- b).- El programa de Inversiones Públicas de 1953-1958.
- c).- El Plan de Acción Inmediata de 1961-1962.
- d).- El Plan de Desarrollo Económico y Social de 1966-1970.
- e).- El Programa de Inversiones y Gastos Corriente del Sector Público Federal de 1971-1976.

Ahora bien, es de vital importancia la promulgación -- de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1976, en virtud de que con ella se hace obligatorio la elaboración de presupuestos por programas para el sector público, acordes con los planes nacionales de desarrollo.

Y a partir de tal modificación legal, se han realizado los siguientes planes en México:

- 1.- Alianza para la Producción.
- 2.- Plan Global de Desarrollo.

- 3.- Plan Nacional de Desarrollo Industrial.
- 4.- Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos marginados.
- 5.- Sistema Alimentario Mexicano.
- 6.- Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial.
- 7.- Programa de Fomento para la Agroindustria.
- 8.- Programa Nacional de Desarrollo Agropecuario, y - Forestal.
- 9.- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- 10.- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de - la Familia.
- 11.- Plan Nacional Educativo.
- 12.- Programa Nacional de Ciencia y Tecnología.
- 13.- Programa de Desarrollo de Autotransporte Federal.
- 14.- Plan Nacional de Turismo.
- 15.- Plan Nacional de Desarrollo Pesquero.
- 16.- Programa Nacional de Empleo.
- 17.- Plan del Sector Comercio.
- 18.- Programa Nacional de Energía.
- 19.- Plan Nacional de Desarrollo. (44)

Asimismo, es preciso señalar que pretender enlistar-- todos los diversos planes y programas realizados hasta estos días - es difícil, por un gran número, así como sus constantes apariciones aunque todos y cada uno de ellos estén considerados y tienen su fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo.

Aunque al respecto, el economista José Luis Ceceña -- considera que "... no ha existido una verdadera planificación económica en México. Sin embargo, si ha habido planes económicos de -- propósitos específicos (los que se han querido identificar con la - planificación económica como sistema, y se ha pretendido que sean - su sustituto) y algunos han tenido en lo individual, aislados e independientes de todo lo demás, relativo buen éxito. Pero esto y toda la planificación económica de que aquí se ha hablado ha llevado al desperdicio y con él, a acentuar el atraso económico de México".

(45)

Otro de los grandes problemas de la planificación en México es el relativo a la responsabilidad de su ejecución, ha estado dispersa en distintos organismos, y no se ha contado con un -- órgano central de planificación.

---

(45). La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados-  
de Orientación Capitalista (El caso de México) Pág.234.-- -

UNAM - 1983.

En virtud de todo lo anterior y con el propósito de hacer efectivos y realistas, tanto el diseño como las estrategias, para el logro del desarrollo económico y social, la administración del Presidente Miguel de la Madrid ha promovido reformas y adiciones al marco jurídico de la economía nacional con el propósito de reafirmar la rectoría del Estado, regular el régimen de Economía mixta y establecer un sistema nacional de planeación democrática.

Como resultado se reformaron los artículos 16,25,26, 27,28 y 73 de la Constitución Mexicana, así como diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y también se promulga la nueva Ley de Planeación.

La facultad rectora del Estado que legitima su función interventora mediante la planificación, requiere para su aplicación operativa de una verdadera sistematización en su regulación legal. Y en nuestro sistema Jurídico el precepto jurídico regulador del carácter planificador del Estado se encuentra en el Artículo 26-Constitucional complementado por la Ley de Planeación.

En conclusión, las reformas señaladas, legalizan la planeación democrática del desarrollo integral, pero preservando el sistema de economía mixta, en el contexto de una grave crisis nacional e internacional. Se trata, por tanto, de un proyecto de planifi-

cación flexible e indicativo, a partir de las condiciones específicas y para la solución de sus problemas fundamentales.

B. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Artículo 26).

Con las Reformas legislativas realizadas a la Constitución en su capítulo económico, se modifica el contenido de diversas disposiciones, entre las que se encuentra la que regula la planeación económica de México (artículo 26 Constitucional).

La inserción de tal precepto dentro del Capítulo de Garantías Individuales, ha sido motivo de duras críticas, como la que hace el maestro Ignacio Burgoa, al señalar:

"Por otra parte, los nuevos artículos 25, 26 y 28 de la Constitución en que se ha plasmado normalmente la rectoría económica del Estado (y de la planeación económica), siguen insertos debidamente dentro del capítulo denominado de las Garantías Individuales por un error de Técnica Legislativa, debiendo estar comprendidos en un capítulo diferente de nuestra Ley Suprema, ya que, en puñidad, no constituyen ni proclaman ninguna garantía en favor del gobernado, frente a las autoridades del Estado, puesto que entra



ñan lineamientos básicos de la política estatal en el área económica" (46)

O sea, que el problema de la inadecuada ubicación -- de la regulación jurídica de la rectoría económica, de la economía mixta y de la planeación económica debe evolucionarse ubicándolos en otro capítulo de la Constitución Política.

El nuevo artículo 26 Constitucional se refiere a lo que denomina expresamente "La planeación democrática del desarrollo nacional", en la que necesariamente participan diversos, sectores, - sociales, determinándose que tal planeación deberá recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y programas de desarrollo.

Además , se determina la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente todos los programas de la Administración Pública Federal:

---

46. Las Garantías Individuales. Pág. 703, 20a. Edición-Editorial - Porrúa, S.A. México, D.F. - 1986.

"Art. 26 El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta -- Constitución determinarán los objetivos de la planeación.

La planeación será democrática. Mediante la participación de diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de -- desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del pro-

caso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e Indusca y concierte con los particulares las acciones a realizar - para su elaboración y ejecución.

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señala la Ley".

Como se observa, en el precepto legal transcrito se -- hace alusión a la planeación económica, cuando por las razones señaladas anteriormente lo más correcto es referirse a PLANIFICACION, como hacen incluso, algunas otras constituciones, que no precisamente se refieren a economías socialistas o totalitarias.

Además es conveniente indicar también que antes de las reformas (3 de febrero de 1983), este artículo regulaba la prohibición de que en tiempos de paz los militares se alojaran en casas de particulares, cuyo contenido se trasladó al último párrafo del artículo 16 Constitucional.

Mediante la creación de este precepto constitucional, como señala el autor Eduardo Andrade Sánchez "... regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de las sociedades contemporáneas; la planeación. En la actualidad cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental; la com-

plejidad de las sociedades modernas impone el requerimiento de planearse objetivos concretos y definir mecanismos para aplicar las -- medidas que hagan posible alcanzarlos. Este es uno de los grandes -- temas de nuestros tiempos; no es posible organizar a grandes colec-- tividades sin definir con precisión las metas que se pretenden lo -- grar, las fórmulas para su realización y los procedimientos que -- permitan evaluar su avance conseguido." (47)

Dicho precepto legal responsabiliza al Estado para-- organizar el sistema de planeación del desarrollo nacional, cuya -- finalidad es el crecimiento de la economía.

En vista de la complejidad de las actividades socia-- les, corresponde al Estado otorgarles un determinado lugar dentro -- del desarrollo que se propone, por ello debe especificarse el seña-- lamiento de prioridades, esto es, determinar cuales objetivos deben alcanzarse en una primera etapa y cuales posteriormente.

Las facultades que se otorgan al Poder Ejecutivo en materia de Planeación responden a las características de todo Esta-- do moderno y le proporcionan instrumentos que le permiten detectar--

---

(47). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comen-- tada. Andrade Sánchez Eduardo. Pág. 65 . U.N.A.M. - 1986.

con la mayor prontitud posible para responder a los problemas que plantea la sociedad.

A partir de la participación e intervención que la Constitución establece, debe formularse un plan que se instrumente para poder llevarse a la práctica, así como medios de control que determinan dispositivos de verificación durante el curso de la aplicación del plan y evaluación para fijar criterios con el fin de determinar si se ha logrado o no el avance propuesto.

Para lograr las finalidades que propone dicho artículo (26 Constitucional) se prevee la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, es decir, un documento que contemple con claridad los objetivos por alcanzar, así como las medidas que deben tomarse. Establece además el carácter obligatorio a que deberán sujetarse los programas de la Administración Pública.

Es de importancia la diferencia existente entre plan y programa, mientras el plan recoge las aspiraciones sociales en general y les da congruencia y unidad, los programas son elaborados por cada una de las distintas ramas de la Administración Pública, o sea, las dependencias encargadas de realizar las tareas encomendadas por el gobierno. Por tanto, el plan se propone armonizar las diferentes finalidades propuestas y constituye un amplio --

marco en que se integran todos los programas específicos.

Se establece también, la necesidad de determinarse -- los diversos órganos responsables de intervenir en el proceso de -- planeación, o sea, señalar responsabilidades concretas asignadas a -- ciertos órganos estatales, para hacer posible el control y la evalu-- ción de las finalidades de la planeación (función que recae princi-- palmente en la Secretaría de Programación y Presupuesto). Fijar -- también las bases para que el poder Ejecutivo coordine mediante con-- venios con los gobiernos de las entidades federativas, la planeación democrática para el desarrollo.

El Congreso de la Unión deberá ser informado acerca - de los criterios que se toman en cuenta por parte del Poder Ejecutivo para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y deberá con-- siderarlos al ejercer sus atribuciones. Asimismo, al Congreso de la Unión compete (en virtud de las reformas al artículo 73 Constitucio-- nal, fracción XXIX, D.E. y F ), expedir leyes sobre:

1.- Planeación del Desarrollo.

2.- Programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente para abasto y produc-- ción de bienes y servicios necesarios, y

3.- Promoción de la inversión mexicana, regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología, generación, difusión y aplicación de la ciencia y tecnología al desarrollo nacional.

Por tanto, debe considerarse que la actividad de planeación económica en nuestro país esté sometida al principio de legalidad, característico de todo estado de Derecho, por lo cual el tratadista J. Jesús Orozco Henríquez citando al maestro Alfonso Noriega señala que: "la acción sobre el proceso de desarrollo no es una tarea libre exclusiva y personal del Ejecutivo, sino que la obligación constitucional de planear debe realizarse de acuerdo con la Ley y, en consecuencia, en los términos diseñados por el órgano de representación popular. Asimismo, la planeación no es privativa del Estado sino que tiene un carácter democrático y solidario, puesto que participan en ella, con responsabilidad social, los sectores público, social y privado".(48)

Realizado un análisis detallado de lo prescrito por el artículo 26 constitucional y su respectiva Ley reglamentaria (Ley de "Planeación") se desprende la trascendencia para la vida económica nacional del Sistema Nacional de Planeación Democrática, ya que éste

---

(48). La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta.

se concibe como "... Un sistema organizado y participativo de planeación, que fija objetivos y metas, determina estrategias y prioridades, asigna recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordina esfuerzos y evalúa resultados; en la Exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales se afirma: "sin dejar de reconocer la heterogeneidad de la sociedad mexicana es necesario ir dando cauce a una creciente organización y participación de la sociedad civil en todos los procesos de la vida nacional".(49)

Por la organización administrativa, fines, regulación jurídica y sistematización en el establecimiento de un Plan Nacional de Desarrollo económico en México, es de considerarse más correcto, por las consideraciones teóricas planteadas y por la realidad misma, hablar de planificación económica y no de planeación, como incluso la Constitución y toda la legislación que deriva lo hace, lo cual responde a fines de tipo político-ideológico, más que de tipo económico, ya que hacer referencia a la planificación puede pensarse que implica el establecimiento de un sistema económico socialista y para evitar tales confusiones, el legislador ha preferido hacer referencia a un término más neutral que es el de Planeación. Incluso la Ley reglamentaria del artículo 26 Constitucional utiliza esa denominación: Ley de Planeación.

(49). Ibid. Pág. 331.



### C). LEY DE PLANEACION.

En el sistema jurídico mexicano, el máximo ordenamiento que regula el carácter planificador del Estado, se encuentra en el artículo 26 Constitucional, el cual para su aplicación se encuentra complementado por la Ley de Planeación, publicada en el Diario-Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1983. Dicha Ley consta de siete Capítulos:

El Capítulo primero determina que las disposiciones de la Ley son de orden público e interés social. Esta declaración tiene como finalidad el que los órganos de la administración pública pueden actuar con suficiente flexibilidad cuando ello sea necesario y en beneficio del interés general o de la economía nacional. En vista de que los objetivos que se persiguen con la planeación superan el interés particular.

Por tanto, las acciones planeadas y sus consecuencias quedan sometidas a un régimen de derecho público compatible con la naturaleza de los responsables de aplicar y administrar la Ley.

El mencionado carácter de orden público e interés social de la ley se explica también, en la medida en que las actividades que regula, quedan en todo momento sujetas a la observancia de-

de principios generales y a la consecución de objetivos y prioridades del desarrollo nacional.

La Ley de Planeación define su objetivo, que consiste esencialmente en regular el ejercicio de la Planeación Nacional para el Desarrollo, obligatorio para los órganos de la Administración Pública Federal y en establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación en materia de planeación entre federación y los estados, la concertación e inducción de acciones respecto de los particulares y en general de conjunto de la población y la participación social para la planeación.(50)

Asimismo, se fijan principios en los que estará basada la planeación, los que derivan de los postulados constitucionales y responden al imperativo de impulsar y dirigir, los esfuerzos de la Sociedad hacia la consecución de las metas que configuran el proyecto nacional. Para ello, se establecen en el artículo segundo los contenidos generales a los que deberá atender el ejercicio de la planeación.

---

50. Cfr. Exposición de Motivos de la Ley de Planeación.

I. - El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, 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 de todos los aspectos, de la calidad de 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

protege y promueve el empleo, en un marco de estabilidad económica - y social.

En cuanto se refiere a la definición legal de la planeación, el artículo 39. prescribe:

"Se entiende por Planeación Nacional del desarrollo - la ordenación racional y sistemática de las acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social y cultural, - tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Dicho proceso de planeación deberá integrarse en el - Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual deberá contemplar la participación de los sectores sociales.

Para la Administración Pública Federal la respectiva Ley Orgánica constituye su marco operativo teniendo la Secretaría de

Programación y Presupuesto a su cargo la tarea de elaborar, coordinar, verificar y evaluar los avances del proceso. Para ello la Ley en estudio determina:

ART. 14.- La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones.

I.- Coordinar las actividades de la 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;

III.- Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República;

IV.- Cuidar que el plan y los programas que se generen en el sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;

V.- Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la administración pública federal;

VI.- Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales tomando en cuenta los propuestos que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras del sector, y los respectivos estatales gobiernos; y

VII.- Verificar periódicamente, la relación que guarden 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 los programas regional y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformas; en su caso, el plan y los programas respectivos.

Mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene entre sus principales atribuciones en materia de planeación, las siguientes:

"Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financieras,-

fiscal y crediticia"; y

"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 de -- crédito público, para la ejecución del plan y los programas". (art.-15).

Por lo que toca a las entidades paraestatales, éstas deberán participar en la elaboración de programas sectoriales, mediante la presentación de propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto. (Art. 17).

En el Capítulo Cuarto, el Artículo 21 prescribe que el Jefe del Ejecutivo, en un plazo de seis meses a partir de la fecha en que ocupe el cargo, deberá proponer y publicar el Plan Nacional de Desarrollo a cumplir durante su periodo de Gobierno, sin perjuicio de contener proyectos a largo plazo.

Por su parte el artículo 22, establece que el Plan Nacional de Desarrollo señalará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deben integrar los llamados -- instrumentos o lineamientos estratégicos del plan.

Mientras los Capítulos Quinto y Sexto, establecen --

los mecanismos de coordinación y concertación, mediante los cuales los estados y los particulares se integran en las tareas de la planeación.

Por último el Capítulo Séptimo, determina las responsabilidades y sanciones de que serán objeto los servidores de la administración pública, que en sus respectivas dependencias y funciones a su cargo, no cumplen con los lineamientos que prescribe el Plan Nacional de Desarrollo.

En conclusión, del análisis de la ley de Planeación, se desprende que dicho ordenamiento establece los lineamientos que enmarcan legalmente la planificación indicativa del desarrollo integral del país, con carácter obligatorio, para los diversos órganos de la administración pública del país, o bien, a través de convenios de coordinación con las entidades federativas y concertada a través de contratos y convenios de cumplimiento obligatorio con los particulares y grupos sociales que intervienen.



#### D). PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO.

El Plan Nacional de Desarrollo como instrumento que dará operatividad a lo que determinan tanto el artículo 26 Constitucional, como la Ley de Planeación, presente determinadas características y se diferencie de los diversos programas que lo integran.

El Artículo 21 de la Ley de Planeación, establece -- que la categoría del Plan, queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo. Y el Artículo 22 dice que: "El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deben ser elaborados conforme a este Capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueban, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor".

Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, primordiales y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimación de recursos y determinación sobre instrumentos y responsables de su ejecución (Art. 23)

Los programas institucionales que deban elaborar --- las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente a la ley que regule su organización y funcionamiento - (Art. 24).

Los programas regionales, se referirán a las regiones que se consideren prioritarias de estrategias en función de los objetivos nacionales fijados en el plan y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional, de una entidad federativa.(Art.25)

Y 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 -- del sector. (Art. 26)

Concretamente por lo que se refiere a la naturaleza formal del Plan Nacional de Desarrollo es creado por:

"Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de - Desarrollo 1983-1988", publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1983, o sea , es posterior a la publicación - de las reformas constitucionales y a la Ley de Planeación.

E).- OTRAS FORMAS DE REGULACION.

Cabe aclarar que si bien su fuente inmediata es un acto administrativo, su fuente mediata es la Ley de Planeación, misma que tiene fundamentación constitucional.

Con el Decreto anterior, además de dar autenticidad y certeza jurídica al Plan, asegura normativamente su coercitividad para la administración y compromete al gobierno federal frente a los administrados a quienes con el fin de hacer factible prever acciones serias en el campo de la producción y los servicios.

Antes de analizar lo relativo al contenido, objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, es necesario establecer su definición conforme a las características, mismas que la planeación presenta:

"Conjunto complejo de diversas actos legales y administrativos, generales y particulares, que se conjugan entre sí, para formar un sistema de planeación, que dirija la política económica estatal, durante un período determinado en un país".

El contenido del Plan Nacional de Desarrollo se puede estructurar en los siguientes apartados:

1.- Principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia, encaminados a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo, mediante las siguientes acciones:

a).- La reordenación económica, que tiene los propósitos siguientes: abatir la inflación, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

b).- Al cambio estructural, que se requiere en las seis orientaciones generales siguientes: Enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades del financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar, el potencial del desarrollo nacional, fortalecer la rectoría del Estado, impulsar el sector social y alentar el sector privado.

2.- El segundo apartado plantea los lineamientos para la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo en los distintos ámbitos de la vida nacional, y se integro por los siguientes capítulos:

- a). La política Económica General.
- b). La política social.
- c). Las políticas sectoriales.
- d). La política regional.

3.- Y por último se plantea la forma en que diferentes grupos sociales pueden participar en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, contemplando los siguientes aspectos de participación: Una obligatoria, la de coordinación, la de concertación y la de inducción, lo que pretende reafirmar el carácter democrático de la planeación inductiva del Estado.

Los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo son los siguientes:

a). 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.

b).- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.

- c).- Vencer la crisis.
- d).- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- e).- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en su estructura económica, política y social.

En síntesis la diversidad de normas jurídicas que regulan el Plan Nacional de Desarrollo, con sus respectivos aspectos particulares, presentan obligatoriedad para la administración pública, además de que confieren fundamentación legal a la acción de los particulares, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, para recibir de los beneficios que dispone, y por lo tanto compromete dentro de ciertos límites la responsabilidad de la Administración.

Por tanto, la PLANIFICACION consagrada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presenta las características de parcial, flexible, concertada e indicativa.

## CAPITULO CUARTO.

### EL SISTEMA DE PLANEACION ECONOMICA EN OTROS PAISES.

A. RUSIA.

B. ESPAÑA.

El presente capítulo tiene como propósito explicar-- la regulación de la planificación económica, así como sus características principales en diversos países que se puede encuadrar dentro de alguno de los sistemas de planificación anteriormente señalados.

Al analizar los diferentes tipos de planes se tomó - la clasificación de:

a). Planificación total e imperativa, propia de los países socialistas.

b). Planificación parcial, flexible e inductiva, que se aplica en países capitalistas.

En virtud de ello pueden obtenerse múltiples ventajas, como señala el autor Ruben Valdez Abascal:

"La experiencia occidental muestra, a través del caso italiano, cuan importante es tener en cuenta los componentes del proceso y las características socioeconómicas que lo rodean.

El Plan Pieraccini fue inadecuado por haber tenido-- una corta existencia y también porque falló al tratar de hacer converger los objetivos, macroeconómicos, con los de las instituciones-



necesarios para asegurar una genuina coordinación de planeación de recursos. Sin embargo, sí desarrolló un marco o una aproximación de promesas considerables.

En la experiencia francesa, la elaboración de los -- planes está inscrita en un proceso de dos fases fundamentales, al menos en lo que se refiere al V y VI planes. La primera es aquella de la elaboración de las opciones del plan, es decir de las orientaciones de conjunto que concierne a los objetivos y a los medios de desarrollo económico, la segunda es aquella de la elaboración del Plan propiamente dicho, más detallada y más orientada hacia la definición de los medios. Cada una de estas fases concluye en discusiones en la adopción de decisiones gubernamentales, así como por la consulta al Consejo económico y social y por las deliberaciones parlamentarias". (51)

O sea, que del análisis de la forma de aplicación de los resultados del sistema de planificación en otros países, puede obtenerse los conocimientos suficientes para conocer más a fondo el problema.

---

51. La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta. Pág. 367.

## A). R U S I A .

La planificación de tipo soviético tiene su base en una institucionalización y legalidad explícitas. El sistema de planificación procede por orden de autoridad y mediante instrumentos políticos administrativos. El Plan Económico de carácter colectivista -- es un acto legislativo, o sea, se presenta como un plan con carácter colectivista es un acto legislativo, o sea, se presenta como un plan con carácter de ley, con fuerza para establecer categóricamente derechos y obligaciones.

Los planes con su carácter de Ley y fuente de derechos y obligaciones, están por encima de todo y todos, de cualquier otra fuente de derechos, de cualquier legislación anterior y posterior, de toda relación jurídica opuesta, nacida o por nacer, no para anularlas si contradicen el plan, sino para coordinarlas dentro de los límites del propio plan, en beneficio de la realización de sus objetivos.

Para ello, el Plan cuenta con medios preventivos; - con una nulidad particular y maleable. Todo ello es coordinado y armonizado a través de los actos de planificación, y de las prescripciones del plan.

Unos y otros se vinculan a los contratos entre empresas estatales para la ejecución de los directivos del Plan. A -- ello se agrega el procedimiento del arbitraje del Estado.

La Constitución (Ley Fundamental) de la Unión de -- Repúblicas Socialistas Soviéticas, en su artículo 11 determina:

"La vida económica de la URSS es determinada y dirigido por el plan estatal de economía nacional cuyos fines son: -- aumentar la riqueza social, elevar continuamente el nivel material- y cultural de los trabajadores, fortalecer la independencia de la - URSS y acrecentar su capacidad defensiva".

También el artículo 14 del mencionado ordenamiento legal establece:

"Incumbe a la Unión de Repúblicas Socialistas So-- viéticas, personificado por sus órganos máximos de poder y por los -- órganos de la administración del Estado":

1).- Establecer los planes de la economía nacional de la URSS .

El socialismo en la Unión Soviética, demanda la --

severa observancia de una norma única en la producción y la distribución de los productos, sobre la base de una total organización planificada del Estado; el carácter planificado de la economía nacional rusa es una de las características de dicho régimen, considerando -- sus propios estudiosos de la economía, que su sistema económico, por basarse en un plan, se encuentra a salvo de las crisis, el paro y -- las conmociones económicas.

#### B. ESPAÑA .

Presenta un sistema de planificación de características generales indicativa, flexible y concertada.

Respecto de la planificación española, el autor inglés Harry W. Richardson señala:

"Una importante característica de la planificación española, observable en particular en el primer plan, es que no se -- trataba de un Plan altamente técnico que hiciera incapie en la asignación óptima de los recursos. Por el contrario se trataba más de -- un instrumento político que alentaba al sector privado asegurando -- que la inversión pública no competiría con la inversión privada y -- proporcionando incentivos públicos, para estimular la iniciativa --

privada.

Los objetivos de política han sido ampliados, la gravedad diferencial de los problemas se ha alterado y el alcance y -- contenido del sistema de planificación han sido ensanchados. Por-- ejemplo, con respecto a los objetivos de política económica, la introducción de la planificación vino asociada con un énfasis en nuevos objetivos, tales como el pleno empleo y la satisfacción de las necesidades públicas, superior al acordado a los antiguos objetivos de mejora de balanza de pagos y estabilidad de los precios". (52)

Por su parte la Constitución española en su capítulo relativo a la economía y hacienda, en el artículo 131 establece lo siguiente:

"1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad 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.

2.- El gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas -- por las comunidades autónomas y al asesoramiento y colaboración --  
52. La Constitución Mexicana Rectoría del Estado y Economía Mixta.  
Pág. 367.

de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un consejo cuya composición y funciones desarrollarán por Ley".

El plan español se ha diseñado y ejecutado con las estructuras políticas y administrativas, así como con los instrumentos y procedimientos de las instituciones y técnicas jurídicas de la democracia liberal, donde participan órganos como el Comisariado de la Planificación.

En conclusión, las diferencias reales entre los tipos de planificación analizados, no excluyen la participación de aspectos y características comunes, ya que ambos tipos de planificación establecen comportamientos imperativos, coacciones, así como beneficios y estímulos.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El Derecho Económico consiste en un conjunto de principios, normas e instituciones que regulan la intervención del Estado en la economía y la planeación económica para conciliar y equilibrar los intereses protegidos por el Estado, así como los intereses privados, con el propósito de promover el desarrollo económico.

SEGUNDA.- La Política Económica Estatal se regula y ejecuta por medio del Derecho Económico, la cual se materializa en planes económicos estatales, por lo que el Derecho Económico sirve como instrumento jurídico para hacer posible la realización de la planeación económica y por tanto, de la política económica del Estado.

TERCERA.- El fundamento jurídico de la Planeación Económica en México, se encuentra en el artículo 26 constitucional, del que derivan: El Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Planeación.

CUARTA.- El Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983, contiene el marco general-

de los objetivos, programas, estrategias y políticas en materia económica que se requiere para hacer posible lo que prescriben el artículo 26 constitucional y la Ley de planeación.

QUINTA .-

El sistema de Planeación Económica integre el instrumento para promover una política de desarrollo y oriente la actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad.

SEXTA .-

El establecimiento de un marco jurídico adecuado permite consolidar avances y superar deficiencias para que el sistema de Planeación y sus programas se realicen de manera efectiva, reconociéndose que las cambiantes condiciones de la compleja realidad pueden obligar a su modificación y actualización.

SEPTIMA .-

La planeación económica no es un sistema exclusivo de determinado régimen económico o político, sino que es un fenómeno que existe en un gran número de países con distintas formas de organización económica o política, en virtud de que su práctica requiere adaptarse a las diversas necesidades de cada lugar y momento, en mayor o menor grado.



- OCTAVA .- El intervencionismo estatal, como una forma con-- diferentes grados de control económico, pretende el desarrollo económico para lograr el progreso - cualitativo manifestado principalmente en el au-- mento de la producción.
- NOVENA .- Para la economía centralmente planificada (socia-- lista ) la intervención del Estado en materia eco-- nómica es esencial y tiende a una dirección com-- pleta y total de la economía capitalista, dicha - intervención es subsidiaria y orientadora, presen-- ta carácter complementario. Por lo que se puede - hablar de planeación imperativa o total, y de pla-- neación indicativa o parcial.
- DECIMA .- La planeación económica en México y su instrumen-- to de ejecución el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, determina a las entidades federativas-- diversas tareas a efectuarse dentro del territorio de sus respectivas jurisdicciones.
- DECIMA PRIMERA .-El Plan Nacional de Desarrollo consiste en un con-- junto complejo de diversos actos jurídicos y ad-- ministrativos, generales y particulares, que en -

troncan entre sí, formando el sistema que debe - -  
orientar la política económica del Estado durante -  
un determinado período en un país.

DECIMA SEGUNDA.- Todos los países, sean de áreas socialistas o capitalistas, sean o no industrializados, requieren de un proceso de planeación que les permita organizar su economía y racionalizar el uso de sus recursos naturales y humanos de acuerdo con los objetivos y estrategias, que conduzcan a elevar el nivel de vida de las grandes mayorías de población eliminando la miseria, la insalubridad, el analfabetismo y el desempleo, principalmente.

DECIMA TERCERA.- Es necesario precisar la terminología, que utiliza la legislación Mexicana sobre planeación, el cual - deberá ser modificado por el de planificación que - es el más correcto.

## B I B L I O G R A F I A .

- 1.- Assael, Héctor. Ensayos de Política Fiscal, Selección México,- D.F., Fondo de Cultura Económica, 1975.
- 2.- Andrade Sánchez Eduardo, Constitución Política Mexicana Comentada, UNAM. 1986.
- 3.- Barre Raymond, El Desarrollo Económico . 6a. reimpresión, México D.F. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- 4.- Boisier, Sergio y otros. Experiencias de Planificación Regional en América Latina, Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano de Planificación y Social . 1981.
- 5.- Blanco Eourniales, Victor. El Intervencionismo de Estado. Vol. V. UNAM. 1985.
- 6.- Burgos , Ignacio. Las Garantías Individuales. UNAM. México,D.F. 1986.
- 7.- Ceceña Cervantes, José Luis . La Planificación Económica Nacional en los Países atrasados de orientación Capitalista. (el caso de México) 2a. Edición, México, D F. UNAM. 1983.
- 8.- Cibotti, Ricardo y Enriquez Sierra. El Sector Público en la planificación del Desarrollo 12a. Edición. México D.F. siglo XXI,- Editores, 1985.

- 9.- Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales. Situaciones Social de America Latina. Buenos Aires Argentina. -- Ediciones Solar y Libreria Machete, S.A. 1969.
- 10.- Curiel Benfiel, José Luis, Porque el Derecho es Rector del Orden Económico, en Memoria del X. Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho y Filosofía del Derecho y Filosofía Social, -- volumen I, México, D.F., UNAM 1981.
- 11.- Domínguez Vargas, Sergio, Teoría Económica . 6a. Edición Editorial Porrúa, México, D.F. 1977.
- 12.- García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 37a. Edición, Editorial Porrúa, México D.F. 1985.
- 13.- García Trinidad, Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, - 25a. edición Editorial Porrúa, Mexico, D.F. 1978.
- 14.- Gaxiola Moraila, Federico Jorge, Diccionario Jurídico Mexicano, - Tomo III, UNAM. 1983.
- 15.- Gómez Granillo, Moises. Teoría Económica, Editorial, Porrúa, S.A. México, D.F. 1977.
- 16.- Gutierrez Aragón, Raquel y Rosa María Ramos V. Esquema Fundamental de Derecho Mexicano, 5a. edición México D.F. Editorial Porrúa, S.A. 1982.

- 17.- Hübner Gallo, Jorge I. Manual de Introducción a las Ciencias Jurídicas y Sociales, 2a. edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1958.
- 18.- Instituto de Investigaciones Jurídicas . La Constitución Mexicana; Rectorías del Estado y Economía Mixta, México D.F. - - Editorial Porrúa, S.A. 1985.
- 19.- Madrid Hurtado, Miguel de la. Plan Nacional de Desarrollo, -- 1983-1988, México, D.F., Talleres Gráficos de la Nación.
- 20.- Madrid Hurtado, Miguel de la , Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy. El reto del futuro. México, D.F. Editorial Diana,- S.A. 1982.
- 21.- Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. 3a. Edición . Instituto de Capacitación Política, Partido Revolucionario Institucional, México, D.F. 1981.
- 22.- Madrid Hurtado, Miguel de la. Planeación Democrática, México-- D.F. México, D.F. Instituto Nacional de Administración Pública. 1983.
- 23.- Kaplan, Marcos. Sociedad Política y Planificación en América-Latina. 2a. Edición UNAM, México, D.F. 1985.

- 24.- Martínez López, Mercedes. La Administración Social y el Desarrollo. Caracas, Venezuela: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Venezuela . 1970.
- 25.- Marner, Gonzálo, El Sector Público, Los Presupuestos y la Planificación.
- 26.- Mendieta y Nuñez, Lucio, El Derecho Social. 3a. Edición Mexico, D.F. Editorial, Porrúa, S.A. 1980.
- 27.- Novoa Monreal, Eduardo, 6a. edición. El Derecho como Obstáculo al Cambio Social. Editorial Siglo XXI, México D.F. 1986.
- 28.- Palacios Luna, Manuel R. El Derecho Económico en México, Editorial Porrúa, México D.F. 1985.
- 29.- Pineda Gómez Fenny. El Derecho Económico, Boletín Mexicano de-- Derecho Comparado, UNAM. 1986.
- 30.- Pazos de la Torre, Luis. Reseña a los Planes de Miguel de - la Madrid Hurtado, Editorial Diana, México, D.F. 1982.
- 31.- Pérez Castillo , Juan Pablo. La Planificación Económica. Instrumento de Desarrollo Económico, Tomo III.
- 32.- Richardson Harey. W. Política y Planificación del Desarrollo - Regional en España, Madrid - España Edit. Alianza, 1976.

- 33.- Rangel Couto, Hugo. La Teoría Económica y el Derecho 1a.Ed. Editorial Porrúa, México, D.F. - 1977.
- 34.- Serne Elizondo, Enrique. Rectoría Económica del Estado. UNAM. 1984.
- 35.- Serrano Migallón, Francisco. La Planeación del Desarrollo Económico, México, D.F. Ediciones del Sector Electrico, México,- 1980.
- 36.- Shatan Jacobo. Crisis Económica, Planeación y descentralización de la Vida Nacional. En el Economista Mexicano (recopilación). Colegio Nacional de Economistas, A.C. 1986.
- 37.- Serra Rojas, Andres. Derecho Económico, México D.F. Editorial-Porrúa S.A. 1981.
- 38.- Truebe Urbina, Alberto. B Nuevo Derecho del Trabajo. 5a. Edición Editorial Porrúa, México, D.F. 1980.
- 39.- Witker, Jorge. Derecho Economico, México, D.F. Editorial Harla, S.A. 1985.
- 40.- Witker, Jorge. Las Economías Mixtas. Coordinación de Humanidades. UNAM. México, D.F. 1985.

## LEGISLACION .

- 41.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 42.- Ley de Planeación.
- 43.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 44.- Boletín del Seminario de Estudios Jurídicos Económicos, Vol.IV  
número 5, UNAM. 1986.
- 45.- Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional --  
Reforma Legislativa 1982-1983. UNAM. 1983.