

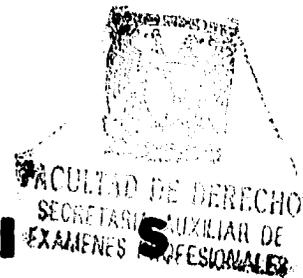
526  
28j



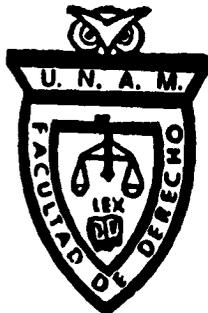
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION  
DEL DESARROLLO NACIONAL**



**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**PABLO MARROQUIN PINEDA**



**FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1995

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

C. DIRECTOR DE SERVICIOS  
ESCOLARES DE LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
P R E S E N T E .

El pasante PABLO MARROQUIN PINEDA, con número de cuenta 9054103-8, elaboró su tesis profesional en este Seminario - bajo la dirección del Dr. Ruperto Patiño Manferrer, intitulada "ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO NACIONAL".

El pasante PABLO MARROQUIN PINEDA, ha concluido - la tesis de referencia, la cual llena los requisitos exigidos para este tipo de trabajo, por lo que me permito otorgarle la APROBACION para todos los efectos académicos.

Me es grato hacerle presente mi consideración.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Ciudad Universitaria, D. F., a 6 de junio de 1995.  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

ELIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

cla.

FALLA DE ORIGEN

**A mi padre: a pesar de tu  
ausencia sigues siendo  
fuente constante de  
inspiración y ejemplo.**

**A mi madre, que supo  
transmitirme todo su  
coraje y tenacidad en mis  
momentos de flaqueza.**

**Gracias.**

**A mi padre: a pesar de tu  
ausencia sigues siendo  
fuente constante de  
inspiración y ejemplo.**

**A mi madre, que supo  
trasmítirme todo su  
coraje y tenacidad en mis  
momentos de flaqueza.**

**Gracias.**

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

#### CAPITULO I

##### CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1. Derecho: A) Planteamiento del problema. B) Definiciones. C) Exposición. D) Nuestra definición
2. Economía: A) Planteamiento del problema. B) Definiciones. C) Exposición. D) Nuestra definición
3. Intervencionismo estatal: A) Planteamiento del problema. B) Definiciones. C) Exposición. D) Nuestra definición
4. Dirigismo: A) Planteamiento del problema. B) Definiciones. C) Exposición. D) Nuestra definición
5. Planificación económica: A) Planteamiento del problema. B) Definiciones. C) Exposición. D) Nuestra definición
6. Exposición: A) Planteamiento del problema. B) Definiciones. C) Exposición. D) Nuestra definición
7. Crecimiento económico: A) Planteamiento del problema. B) Definiciones. C) Exposición. D) Nuestra definición
8. Desarrollo económico: A) Planteamiento del problema. B) Definiciones. C) Exposición. D) Nuestra definición
9. Relaciones entre el Derecho y la Economía: A) Nota introductoria. B) Principales corrientes que estudian las relaciones. a) Postura materialista de la historia. a.1) La reivindicación del Derecho: Rudolf Stammler, b) Estudio objetivo de las relaciones.
10. Derecho económico. A) Marco de referencia. B) Características C) Sujetos. D) Temas de estudio. E) Definición.

#### CAPITULO II

##### INTERVENCIONISMO ESTATAL ECONOMICO

1. Corrientes económicas. A) Mercantilismo. B) Fisiócratas. C) Liberalismo. D) Socialismo Utópico, D) Neoliberalismo y John Maynard Keynes
2. El orden jurídico como expresión del intervencionismo estatal. A) Roma. B) Edad Media. C) Renacimiento. D) Época Moderna. E) Época Contemporánea
3. Los límites
4. Modalidades de la planificación estatal

**CAPITULO III**  
**LA PLANEACIÓN EN MÉXICO**

1. Antecedentes de la planeación
2. Fundamentos constitucionales de la planeación. A) Marco introductorio. B) Análisis
3. PND: Directriz de la planeación nacional
4. Niveles de la planeación. A) Global. B) Sectorial. C) Institucional
5. Efectos jurídicos del PND de acuerdo a las vertientes de la planeación: A) Vertiente Obligatoria, B) Vertiente de coordinación. C) Vertiente de concertación. D) Vertiente de inducción

**CAPITULO IV**  
**S.N.P.D.**

1. Fundamento constitucional y legal
2. ¿Qué es el sistema?
3. Etapas de la planeación en el S.N.P.D., A) Formulación, B) Instrumentación, C) Control, D) Evaluación
4. Estructura institucional del S.N.P.D.
  5. Infraestructura de apoyo al S.N.P.D.: A) Subsistema de capacitación para la planeación económica y social. B) Sistemas Nacionales de Estadística e Información Geográfica. C) Relación del S.N.P.D. con otros sistemas
6. Instrumentos del S.N.P.D.: A) Instrumentos Normativos. a) PND, b) Programas de mediano plazo, b.1) Sectoriales, b.2) Estratégicos. b.2.1) Regionales. b.2.2) Especiales. b.3) Institucionales. B) Instrumentos Operativos. a) Programas Anuales. a.1) Programa Operativo Macro, a.2) Programas Operativos, a.3) Programas de Trabajo. b) Ley de Ingresos, c) Presupuesto de Egresos, d) Convenios Únicos de Desarrollo (CUDE). e) Contratos y Convenios de Concertación, f) Instrumentos Administrativos. C) Instrumentos de Control. a) Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas. b) Informes mensuales de los Gabinetes Especializados, c) Informe de las auditorías gubernamentales. D) Instrumentos de Evaluación. a) Informes de Gobierno. b) Informe de Ejecución del PND. c) La Cuenta Pública. d) Informes sectoriales e institucionales. e) Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental.

**CONCLUSIONES**

## INTRODUCCIÓN

En la elaboración de la presente investigación se presentaron múltiples obstáculos que hicieron que su avance fuera en ocasiones verdaderamente penoso. Iniciar una investigación, y más cuando resulta ser la primera, es un trabajo que requiere mucha seriedad y dedicación.

Este trabajo intenta encontrar las relaciones que a menudo de manera imperceptible se establecen entre dos áreas cognoscitivas que de suyo son extraordinariamente fascinantes: el Derecho y la Economía. De esta manera llegamos al primer y principal problema de los que hablamos en las líneas que nos anteceden. Efectivamente, a pesar de que en las relaciones humanas cotidianas se establecen vínculos entre los fenómenos jurídicos y económicos, éstos han sido poco estudiados y, aún más, hasta ignorados o menospreciados en aras de una pureza conceptual en el estudio del derecho que a nuestro parecer resulta insostenible en los tiempos actuales.

La situación descrita puede considerarse con toda razón como el problema foco o rector del cual derivan otros problemas que no podrían enumerarse en un orden creciente o decreciente de importancia por constituir una unidad que conforma una situación entera. Así pues, el poco estudio que ha merecido la interrelación jurídico-económico ha incidido en una exigua producción intelectual al respecto; situación que constituye realmente un obstáculo digno de considerarse por sí mismo.

La última cuestión preliminar que merecería ser mencionada sería la relativa a la formación que los jóvenes aspirantes a ser los "hombres del derecho del futuro" reciben en las escuelas y facultades de derecho. A pesar de que el presente trabajo no dedica sus energías a dilucidar este aspecto creemos que la formación académica-profesional que recibimos influye notablemente para que se tiendan a establecer diferenciaciones poco útiles entre los fenómenos eminentemente jurídicos de los no jurídicos por exclusión; cuestión que nuevamente nos lleva al enfoque puro del derecho.

Por las razones expuestas y por otras de índole de método científico consideramos, mi asesor y yo<sup>1</sup>, oportuno iniciar la investigación

<sup>1</sup> De aquí en adelante utilizaremos esta fórmula no sólo como una estructura gramatical que facilite la escritura, sino también como una manera de resaltar la participación de conducción y tutela de mi asesor en la tarea de investigación.

con un primer capítulo que denominamos "consideraciones preliminares". Éste constituye el marco teórico de referencia que nos sirve de plataforma conceptual para desarrollar el tema que nos interesa propiamente. El lector encontrará que en gran medida el método que utilizamos fue el de las aproximaciones graduales.

En este orden de ideas, el primer capítulo se forma por una serie de definiciones que demostraran la bondad y oportunidad de su realización a lo largo del trabajo. Además, por ser este trabajo un intento de poner de manifiesto las relaciones entre el Derecho y la Economía, resulta aún más necesario evidenciar las definiciones de conceptos económicos que por razones naturales y evidentes quedan fuera del campo de influencia del estudio doctrinal del Derecho. Asimismo, se presenta un marco introductorio a las relaciones mismas entre las dos áreas de estudios ya mencionadas que parte de posiciones doctrinales muy bien definidas, hasta el estudio objetivo de las relaciones, es decir, despojadas de toda posición subjetiva.

Finalmente, el primer capítulo culmina con la presentación somera de la ubicación que le corresponde a la planeación dentro de la ciencia jurídica. Esto es, se presenta un esbozo del derecho económico como el ámbito dentro del cual se inserta la planeación como una técnica económica que requiere ser instrumentada por medio de normas jurídicas que impulsen el desarrollo económico y social de una nación. Se cumple así la naturaleza y función que es inherente al derecho económico: ser instrumento del cambio social.

Como se verá en la presente exposición, la planeación como una técnica jurídico-económica-política no ha sido fruto espontáneo de este siglo, sino que por el contrario presenta toda una evolución a la que es necesario remontarse si realmente se quiere conocer sus alcances y significado. De este modo en el capítulo segundo se revisará con mayor amplitud la intervención del Estado en la esfera económica. Para ello, tomamos dos aspectos básicos o interpretaciones distintas que nos permiten seguir conservando el rumbo y objetivos que planteamos al inicio de la investigación: el económico y el jurídico.

En un primer momento analizamos las corrientes económicas que han tratado de manera expresa el problema de la intervención estatal en la economía. Este carácter "expreso" lo remarcamos con especial interés porque constituye el punto de referencia a partir del cual iniciamos el estudio de las corrientes económicas que han manifestado una posición franca frente a la intervención del Estado en la economía.

Desde nuestra perspectiva las corrientes económicas que merecen ser estudiadas por contener pronunciamientos importantes respecto del tema objeto de nuestro interés son las siguientes: Mercantilismo, Fisiocracia, Liberalismo, Socialismo utópico y Marxismo (socialismo científico), Neoliberalismo y la importante aportación de John Maynard Keynes.

Posteriormente, analizamos los principales sistemas económicos por los que ha atravesado la humanidad a lo largo de su historia desde una óptica eminentemente jurídica. Es decir, analizamos las principales instituciones jurídicas que han servido de sustento a los diferentes sistemas económicos; se dará prioridad al análisis de los sistemas jurídicos a través de una interpretación jurídica. Se demostrará como todo sistema económico siempre ha necesitado del cauce que proporciona el Derecho para poder subsistir y mantener las relaciones económicas y sociales que se susciten en su seno.

En aras de no dispersar los esfuerzos, nos vemos obligados una vez mas a restringir nuestro campo de estudio. Por tal motivo, las instituciones jurídicas que estudiaremos en el apartado que mencionamos se limita al análisis del derecho de propiedad y al sistema de contratación o forma de adquirir derechos y de obligarse. Veremos como los sistemas económicos han girado y giran alrededor de estas dos importantísimas instituciones jurídicas.

El segundo capítulo cierra con la mención de los límites que enfrenta el Estado en las sociedades contemporáneas, herederas históricas del liberalismo político decimonónico, y en especial por lo que respecta a las sociedades democráticas. Claro está, que las libertades democráticas a que nos referimos en este apartado de los límites culmina a su vez en el apartado de las modalidades que puede adoptar la planificación o planeación estatal. Veremos que la planeación no es una técnica exclusiva de un sistema político-económico determinado, socialistas o comunistas, y que por exclusión aquellos que no la practican son países capitalistas o de libre mercado, democráticos. En suma, lo que pretendemos en la parte final del capítulo es desmitificar los falsos paradigmas que se han construido en torno a la tan vilipendiada y malentendida técnica de la planeación, así como las implicaciones o efectos que produce el derecho sobre ella.

Es importante resaltar que el objetivo que persigue este trabajo tiene un marcado acento nacionalista. Nacionalismo que no tiene nada

que ver con sectarismo o con una visión aislada de la realidad en menoscabo de la abrumadora realidad internacional que impone cada vez con mayor fuerza esquemas de globalización. Entiéndase por nacionalismo el cultivo y respeto de los valores que son propios de nosotros los mexicanos, el apego a nuestra cultura y tradiciones, pero sobre todo la ambición de un proyecto de nación que respetuoso de su historia e identidad nos permita alcanzar progresivamente mayores niveles de vida para todos los mexicanos. Así pues, teniendo presente esta circunstancia la investigación se enfoca al ámbito particular de la planeación en nuestro país. Consideramos de vital importancia hacerlo con la finalidad de aportar de acuerdo a nuestras posibilidades alguna luz que oriente futuros esfuerzos.

En este orden de ideas, el tercer capítulo inicia presentando un panorama de la trayectoria evolutiva que ha tenido la planeación desde el primer cuarto del presente siglo hasta el momento actual en que ha logrado adquirir carta de naturalización y modalidades propias en nuestro país. Como el trabajo está dirigido a alcanzar el grado de licenciado en derecho, a partir de este momento el enfoque que predominará será el jurídico. Por tal razón se recurrirá con harta frecuencia a disposiciones normativas que sustentan nuestras aseveraciones.

La forma de realizar el análisis jurídico de la técnica de la planeación fue el siguiente: En primer lugar se partió, de acuerdo a la pirámide kelseniana, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la norma de normas, supremacía, de la cual derivan su fundamento y validez las normas secundarias. Este primer paso da lugar a su vez a la remisión a los ordenamientos secundarios que de acuerdo a la técnica constitucional desarrollan los principios generales contenidos en la Carta Magna.

Por otro lado, debemos dejar en claro que la técnica de la planeación pertenece al ámbito de estudio del derecho económico, el cual, como se verá, tiene al dinamismo como una característica inherente a su propia naturaleza. Atendiendo a esta característica la instrumentación normativa de la planeación de acuerdo a los lineamientos generales contenidos en la Constitución difícilmente se encuentran contenidos en su totalidad en un solo cuerpo normativo.

Podría aludirse a la Ley de Planeación como aquél cuerpo normativo que por antonomasia reúne las menciones relativas a la planeación del desarrollo nacional. Hacer esto sería cometer un error que no podría atribuirse sino a la falta de conocimiento y de sensibilidad.

Debe tenerse presente que la planeación del desarrollo nacional es una técnica que poco a poco fue tornándose como una práctica habitual en nuestro país, que la planeación rebasó los límites que le impuso la Ciencia Económica y que la Ciencia Jurídica y sobre todo la Administración Pública han explorado sus enormes posibilidades. Baste recordar las llamadas "reformas administrativas" que sacudieron a la administración pública de México, que por consiguiente incidieron en gran medida en la rama del derecho administrativo. Éstas tuvieron como objetivo fundamental adecuar la estructura administrativa a las necesidades de la planeación del desarrollo nacional. En especial podemos tomar también como punto de referencia la trascendental reforma administrativa emprendida en diciembre de 1976.

Las modificaciones que se han dejado sentir a partir de esta fecha han permeado en todas las estructuras. La estructura jurídica sobre la cual opera el sector público, en específico, y en general la sociedad en su conjunto, experimentó grandes cambios que se tradujeron en acciones legislativas concretas: se reformó y adicionó nuestra Constitución; se modificaron, adicionaron, derogaron y abrogaron nuestros cuerpos normativos. Todo esto en función del objetivo común que perseguía tanto la sociedad como el Estado: la planeación democrática del desarrollo nacional.

En tal virtud, podríamos hablar de toda una lluvia de disposiciones normativas que contienen referencias, unas más importantes que otras, a la planeación. Sin embargo, ahora no es el caso porque en su momento oportuno se hará.

Finalmente, el gran dinamismo de las normas jurídicas que han caracterizado a la planeación del desarrollo nacional se ha reflejado en una gran proliferación de disposiciones que encuentran su manifestación bajo la forma de Decretos, Acuerdos Presidenciales y Reglamentos. Esta circunstancia hace aún más difícil su estudio porque si bien es cierto que ciertos acontecimientos requieren de la rapidez propia del Ejecutivo Federal, para resolver cuestiones coyunturales, también es cierto que produce confusión y hasta incertidumbre jurídica.

El último capítulo de la investigación lo hemos reservado para analizar a fondo el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Veremos como este sistema ha identificado a la planeación del desarrollo nacional como democrática y conciliadora de las garantías individuales y sociales contenidas en la Constitución con los intereses colectivos. Este

sistema reafirma la vocación democrática y social del proyecto nacional contenido en nuestra Constitución.

Se analizará asimismo la naturaleza del sistema, se determinarán las causas de su creación, la forma que adoptó y la forma en que está compuesta, las relaciones que sostiene con el sector público, social y privado, así como su papel privilegiado en la coordinación de las actividades de dichos sectores.

Al final, como en todos los trabajos, vendrá una sección de conclusiones en las que se presentarán los resultados que arrojó la investigación. Se determinará si efectivamente se establecen las relaciones entre el Derecho y la Economía que nosotros planteamos, si la técnica de la planeación ha influido o no en la configuración actual de nuestro país y si el Derecho mantiene un papel privilegiado en la formación del México moderno que todos deseamos. Estas son algunas de las preguntas que se resolverán.

## CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1. Derecho: A) Planteamiento del problema, B) Definiciones, C) Exposición, D) Nuestra definición; 2. Economía: A) Planteamiento del problema, B) Definiciones, C) Exposición, D) Nuestra definición; 3. Intervencionismo estatal: A) Planteamiento del problema, B) Definiciones, C) Exposición, D) Nuestra definición; 4. Dirigismo: A) Planteamiento del problema, B) Definiciones, C) Exposición, D) Nuestra definición; 5. Planificación económica: A) Planteamiento del problema, B) Definiciones, C) Exposición, D) Nuestra definición; 6. Expansión: A) Planteamiento del problema, B) Definiciones, C) Exposición, D) Nuestra definición; 7. Crecimiento económico: A) Planteamiento del problema, B) Definiciones, C) Exposición, D) Nuestra definición; 8. Desarrollo económico: A) Planteamiento del problema, B) Definiciones, C) Exposición, D) Nuestra definición; 9. Relaciones entre el Derecho y la Economía: A) Nota introductoria, B) Principales corrientes que estudian las relaciones, a) Postura materialista de la historia, a.1) La reivindicación del Derecho: Rudolf Stammeler, b) Estudio objetivo de las relaciones; 10. Derecho económico, A) Marco de referencia, B) Características C) Sujetos, D) Temas de estudio, E) Definición.

## 1. Derecho

### A) Planteamiento del problema

El derecho es una ciencia que sin lugar a dudas ocupa uno de los escaños de mayor antigüedad de entre todas las que existen; tenemos noticia de su existencia desde antes de los sumarios y los babilonios. A lo largo de la historia se han venido observando cambios en las concepciones que el hombre tiene acerca del papel que debe desempeñar el derecho como un instrumento para el cambio social; se ha buscado la manera de encauzar la conducta humana dentro de la concordia, previniendo los conflictos cuando esto puede hacerse y dirimiéndolos cuando están presentes. Para ello, el jurista busca incansablemente los significados de las conductas que animan las normas jurídicas, muestra de ello lo tenemos en el caso de la tipificación de alguna figura delictiva, en la que es fundamental precisar el objeto tutelado<sup>2</sup>.

No obstante el grado de evolución que presenta el derecho, se ha suscitado un importante alegato entre los juristas en relación con lo que

<sup>2</sup> Por ejemplo, en la legislación penal encontramos la figura de delitos contra la salud en la que se debe precisar en primer lugar el concepto de salud.

debe entenderse por derecho. Las posiciones doctrinales que encontramos en ocasiones llegan a ser verdaderamente encontradas<sup>3</sup>.

Por esta razón, nosotros no pretendemos dar una definición que agote la naturaleza, objeto y fines del derecho, sino que nuestro propósito consiste en dar un panorama general que nos permita tener un marco de referencia del cual partir para el desarrollo de nuestro trabajo, es decir, la finalidad de este esfuerzo consiste en determinar que es lo que se entiende cuando en la literatura jurídica se usa el término *derecho* o las expresiones que lo contienen.

## B) Definiciones

Transcribimos a continuación algunas definiciones:

### "La palabra derecho se usa en dos sentidos. Significa: *una facultad reconocida al individuo por la ley para llevar a cabo determinados actos, o un conjunto de leyes, o normas jurídicas aplicables a la conducta social de los individuos.*" Efraín Moto Salazar.<sup>4</sup>

### "En general se entiende por derecho todo conjunto de normas eficaz para regular la conducta de los hombres, siendo su clasificación más importante la de derecho positivo y derecho natural. Estas normas se distinguen de la moral." Rafael de Pina Vara<sup>5</sup>

### "Es el complejo de las condiciones por las cuales el arbitrio de cada uno puede coexistir con el arbitrio de los demás, según una ley universal de libertad". Emmanuel Kant.<sup>6</sup>

### "Derecho es el querer entrelazante, autárquico e inviolable". Rudolf Stammier.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Como un ejemplo ya tradicional, se cita la tesis iusnaturalista y la iuspositivista con la correspondiente caracterización del derecho en dos vertientes: 1) derecho positivo; y, 2) derecho natural; "La diferencia se hace consistir en el fundamento de su validez. El natural vale por sí mismo, en cuanto intrínsecamente justo; el positivo se caracteriza atendiendo a su valor formal, en tomar en consideración la justicia o injusticia de su contenido." Eduardo García Máynez en "Introducción al Estudio del Derecho", p. 49. Al respecto, existe un libro muy interesante por parte del mismo autor en el que trata exclusivamente estos dos puntos de vista y que se llama "Positivismo Jurídico. Realismo Sociológico y Iusnaturalismo".

<sup>4</sup> Ver a Efraín Moto Salazar en Elementos de derecho, p. 9.

<sup>5</sup> Ver a Rafael de Pina Vara en Diccionario de Derecho, p. 182.

<sup>6</sup> Ver a Juan D. Ramírez Gronda en Diccionario Jurídico, p. 168.

<sup>7</sup> Ibidem.

### "...el derecho constituye un orden o sistema (subsistema) social, es decir un complejo de instituciones que realizan funciones sociales de cierto tipo (resuelven controversias, eliminan el uso de la fuerza, etc.). La idea de que el derecho sea o constituya un orden, presupone la concepción de que es un conjunto de normas o disposiciones creadas por ciertas instancias apropiadas, reconocidas como las instancias creadoras del derecho y que son, por lo general eficaces, esto es, que son, mayormente seguidas u obedecidas." Rolando Tamayo y Salmorán.<sup>8</sup>

### C) Exposición.

Mucho se ha discutido acerca del concepto de derecho, se han dado múltiples y variadas opiniones sobre lo que se debe entender por este término, incluso algunos se han aventurado a decir que hay uno y solamente un concepto de derecho. Esto ha motivado que la precisión del concepto haya quedado sumido en la más completa de las oscuridades a lo largo de la historia. Sin embargo, para dar un concepto de derecho debemos determinar que es lo que los juristas quieren dar a entender cuando emplean el término derecho. Debemos saber como se emplea el término.

En todo esfuerzo de análisis jurídico, la etimología nos ayuda a conocer el origen del término o concepto que estemos investigando. En el caso que nos ocupa, el término *derecho* proviene del latín *directum* el cual deriva a su vez de *dirigere* ('enderezar', 'dirigir', 'encaminar'). En la actualidad, la palabra latina que corresponde a *derecho*, o sus equivalentes en las lenguas modernas: *right*, *recht*, *dirito*, proviene de la antigua raíz indoiránica *ius*.

Por otro lado, el término derecho es empleado en diversos modos. Así, hemos encontrado que es utilizado para denotar una facultad de exigir una conducta, o algo, a alguien; como la creación de las normas jurídicas; el lugar donde se imparte justicia; el acto de impartir justicia; la referencia a lo que es por esencia justo; como un orden; como un conjunto o sistema social; como un conjunto de normas reguladoras de la conducta humana; como sinónimo de impuestos, como leyes o normas que rigen la conducta humana. etc.

Ver a Rolando Tamayo y Salmorán en "El concepto jurídico de derecho", p. 124.

De las definiciones que transcribimos, la de Efrain Moto Salazar contiene dos de las acepciones que hemos mencionados, es decir, contempla al derecho como un derecho subjetivo o como un orden que hace posible la convivencia humana en sociedad, Respecto a la aportada por Kant, creemos que por ubicarse dentro de la corriente del idealismo no abarca todo el concepto de *derecho*, es decir, se limita a describir una parte del todo que forma al derecho, ya que solamente hace referencia al derecho natural como un debe ser.<sup>9</sup> Así, "se ha señalado que esta definición se refiere se al Derecho Natural (ideal jurídico), en tanto que la definición lógica y universal del derecho debe comprender todos los posibles sistemas de Derecho habidos y por haber; no solamente el Derecho justo, sino también el que no lo es."<sup>10</sup>

Por su parte el filósofo alemán del derecho, Rudolf Stammler, señala que el derecho es un querer por que pertenece al reino de los fines (teleología del derecho). Dentro del querer, el derecho está referido necesariamente a la vida en sociedad, a las interrelaciones que el hombre sostiene con sus semejantes y no a la vida interior de cada individuo. Es por eso que lo califica de entrelazante. Asimismo, el derecho se distingue de otras reglas convencionales<sup>11</sup>, en que por su naturaleza coactiva tiende a realizarse por encima de todo, aun en contra de la voluntad del obligado. Es por eso que Stammler confiere al derecho la característica de ser autárquico o autosuficiente.

También es frecuente que encontremos a autores, como Rafael de Pina y Vara, que al momento de definir al derecho hagan referencia a dos de sus más importantes clasificaciones, esto es, al derecho positivo y al derecho natural. El primero de ellos es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto sea vigente o no, es decir, es el derecho que efectivamente se aplica en un lugar y tiempo determinados. Antes de precisar lo que es el derecho natural, hemos hecho referencia a la vigencia del derecho (derecho vigente) por lo que nos sentimos obligados a mencionarla aunque sea de manera breve. Así pues, la vigencia se define como el conjunto de normas impero-atributivas<sup>12</sup> que en un tiempo y lugar determinado la autoridad política declara obligatoria. La vigencia es un elemento meramente formal que infiere la

<sup>9</sup> Para Kant, el derecho es un deber que está comprendido en los de los imperativos categóricos universales. Estos imperativos categóricos fueron una constante en el pensamiento del filósofo de Königsberg, pues se esmeró por encontrar las leyes de validez universal que abarcaran los posibles valores y conductas humanas.

<sup>10</sup> Ver a Juan Ramírez Gonda, p. 147. Op. cit

<sup>11</sup> Para mayor información sobre derecho, moral y convencionalismos sociales consultar a Eduardo García Maynes en introducción al Estudio del Derecho.

<sup>12</sup> Se dice que son impero-atributivas porque abarcan de imperio deberes otorga facultades.

existencia de un poder político que tenga la suficiente fuerza como para aplicar, a través de los órganos encargados, las normas jurídicas que emanen de él. Esto es, no todo derecho positivo es derecho vigente y viceversa.

Por lo que toca a la segunda clasificación, esto es, al derecho natural, diremos que es entendido de diferentes maneras por lo que se refiere a su misma forma de denominarse, es decir, qué es lo que debe entenderse por naturaleza: un orden físico, la naturaleza racional del hombre, leyes inmutables y eternas.

Básicamente la diferencia entre las acepciones de derecho positivo y derecho natural radica en el fundamento de la legitimidad, toda vez que mientras que el derecho vigente se legitima por ser aquel que emana de la autoridad política reconocida, el derecho natural se legitima por ser aquel que tiene su fundamento en la naturaleza, entendida ésta como el conjunto de principios inmutables y eternos.<sup>13</sup> Eduardo García Maynez al respecto realiza una interpretación magistral que resume del siguiente modo: "La diferencia se hace consistir en el distinto fundamento de su validez. El natural vale por sí mismo, en cuanto intrínsecamente justo; el positivo es caracterizado atendiendo a su valor formal, sin tomar en consideración la justicia o injusticia de su contenido".<sup>14</sup>

Desde otra perspectiva, el derecho es contemplado como un subsistema social conformado por instituciones que cumplen una función social al resolver controversias a través de medios o instrumentos (medios institucionales) que recurren al ejercicio de la coacción como último recurso. La innovación de este enfoque reside precisamente en la concepción institucional del derecho, es decir, como un cuerpo u orden de instituciones que inciden en el cuerpo social a través de dos formas concretas: la producción normativa que tiene lugar a través de instituciones creadoras que se legitimen como tales, y, la ejecución o vigilancia de la eficacia de las normas que han sido creadas siguiendo todo un proceso de elaboración (proceso legislativo). Esta manera de entender el derecho, y a la cual nos adherimos, nos parece adecuada porque entiende que el derecho es un subsistema social. Con esto se reconoce implícitamente las interrelaciones y efectos recíprocos que se producen entre los distintos subsistemas sociales. Rolando Tamayo y

<sup>13</sup> Algunos relacionaron este conjunto de principios inmutables y eternos inmediatamente con la idea de la divinidad. Esta interpretación es considerada como válida desde el punto de vista de la corriente de la concepción teológica del derecho natural.

<sup>14</sup> Ver a Eduardo García Maynez en Introducción al Estudio del Derecho, p. 10.

Salmorán opina que "El derecho es un orden jurídico institucionalizado en la medida en que su creación, aplicación, y modificación son, fundamentalmente, realizados o regulados por las instituciones. Esto es, por ciertas instancias o entidades sociales cuyos actos, en vez de atribuirse a sus actores son referidos a la comunidad (p.e. al Estado). Las instituciones normalmente son separadas en: instituciones creadoras e instituciones aplicadoras de derecho. Las instituciones aplicadoras *par excellence* son los tribunales"<sup>15</sup>

#### D) Nuestra definición

Como comentamos arriba, nosotros nos adherimos a la perspectiva del institucionalismo jurídico. Por ello, la definición proporcionada por Rolando Tamayo y Salmorán es la que nos parece más adecuada para el desarrollo de nuestra exposición. En este orden de ideas, la transcribimos para tenerla presente:

**El derecho constituye un orden o sistema (subsistencia) social, es decir un complejo de instituciones que realizan funciones sociales de cierto tipo (resuelven controversias, eliminan el uso de la fuerza, etc.). La idea de que el derecho sea o constituya un orden, presupone la concepción de que es un conjunto de normas o disposiciones creadas por ciertas instancias apropiadas, reconocidas como las instancias creadoras del derecho y que son, por lo general eficaces, esto es, que son, mayormente seguidas u obedecidas.**

## 2. Economía.

#### A) Planteamiento del problema

Pareciera que el conocimiento no fuera asequible al hombre por su propia naturaleza humana y que estuviera condenado a que ninguna área de la ciencia sea totalmente explorada y conocida por él. Aunado a esta limitación, que por sí misma es enorme, los hombres mismos representamos uno de los mayores obstáculos para alcanzar el

<sup>15</sup> Ver a Rolando Tamayo y Salmorán en Diccionario Jurídico Mexicano, p. 919.

conocimiento, porque a menudo construimos torres de Babel en las que cada uno habla su propia lengua, sin que los demás lo comprendan. El campo de lo económico no es ajeno a esta problemática toda vez que conceptos tan fundamentales como el de *economía* no están desarrollados con toda precisión ni existe concordancia entre todos los sectores de la doctrina de esta importante ciencia, amén de que individuos de otras ciencias pretenden dar su definición desde la óptica de la ciencia a la cual pertenecen.

Se han llegado a proporcionar definiciones de la *economía* que van desde afirmar que es la ciencia de la escasez; que es la utilización racional de los recursos existentes para la satisfacción de las necesidades del hombre hasta decir que se trata de la ciencia del comportamiento humano. Cada una de las definiciones que se han dado corresponden a distintas corrientes del pensamiento que han sido válidas para un momento histórico y lugar determinados. Por tal motivo, nosotros hemos pensado exponer solamente algunas de las muchas definiciones que existen sobre el término *economía*<sup>16</sup> porque querer agotar el tema sería demasiado pretencioso, además de que escaparía de los alcances de este trabajo.

### C) Definiciones

Una vez vista la problemática a la cual nos enfrentamos, transcribiremos algunas de las definiciones que nos parecen más ilustrativas para después establecer cuál es la definición que nos parece adecuada para el desarrollo del presente esfuerzo analítico:

### "Con este vocablo se designa tanto la *ciencia económica* como el objeto de la ciencia económica, es decir el conjunto de los hechos económicos".<sup>17</sup> Sergio Ricosa.

### " a) El uso óptimo de los recursos, de forma que una cantidad dada produzca la máxima satisfacción, o que una cantidad dada de satisfacción derive de la cantidad de recursos más pequeña posible; la cantidad global de satisfacción es la mayor posible cuando una cantidad dada de recursos se aplica a diversos usos, de forma tal que la pérdida de utilidad que se sigue de la retirada de una unidad marginal

<sup>16</sup> Cabe señalar que lo que aquí llamamos economía se lo puede encontrar bajo diversas denominaciones en la literatura que trata el tema. Dichas denominaciones son: ciencia económica, teoría económica, economía política.

<sup>17</sup> Ricosa Sergio, *Dicc. de Economía* p. 201

de recursos es la misma para todos los usos. b) El sistema económico de un área, región o país".<sup>18</sup> Arthur Seldon.

### "La economía es el estudio de la manera en que los hombres y la sociedad terminan por elegir, con dinero o sin él, el empleo de unos recursos productivos 'escasos' que podrían tener diversos usos para producir diversos bienes y distribuirlos para su consumo, presente o futuro, entre las diversas personas y grupos que componen la sociedad. Analiza los costes y beneficios derivados de la mejora de los patrones de distribución de los ingresos".<sup>19</sup> Paul Samuelson.

### "La Teoría Económica es la ciencia que estudia las alternativas de la actividad humana encaminada a obtener y luego usar satisfactores escasos en la forma mejor."<sup>20</sup> Hugo Rangel Couto.

### "La Economía Política es la ciencia de la administración de los recursos escasos. Estudia las formas que adopta el comportamiento humano dentro de las posibilidades que ofrecen tales recursos, analiza y explica las modalidades según las cuales un individuo o una sociedad debe utilizar los medios limitados para la satisfacción de deseos numerosos ilimitados".<sup>21</sup>

### C) Desarrollo.

Hemos visto algunas de las definiciones que se han dado de economía, sabemos que se trata del estudio de los *asuntos ordinarios de la vida de los hombres*, que es una ciencia que se ubica dentro del terreno de las ciencias sociales, que implica una *racionalización* o empleo planeado de recursos que son escasos por no existir en abundancia en la naturaleza y que el hombre debe arrancarle al medio físico después de ejercer transformaciones sobre el mismo, que esos bienes debe ser utilizados para un fin determinado entre una pluralidad de posibilidades y, finalmente, que dichos bienes son utilizados para satisfacer necesidades humanas.

<sup>18</sup> Seldon, Arthur et al, Diccionario de Economía, p. 217.

<sup>19</sup> Ver a Paul Samuelson en el Curso de Economía Moderna, p. 3.

<sup>20</sup> Ver a Hugo Rangel Couto en la Teoría Económica y el Desarrollo, p. 19.

<sup>21</sup> Ver a Raymond Barré en "Economía Política", p. 34.

Como ciencia que estudia la satisfacción de necesidades humanas utiliza los instrumentos que brinda el método racional,<sup>22</sup> sin embargo es menos precisa que las ciencias exactas, como la física por ejemplo, ya que cuenta con un elemento de impredecibilidad que hace que momento a momento deban reformularse sus planteamientos y expectativas porque al referirse a hechos humanos éstos deben cambiar cuando cambia el hombre mismo. Esto ha sido sustentado por Sergio Ricosa al afirmar que cuando la economía "... se encuentra de nuevo enfrentada a los errores, las locuras y las injusticias de la humanidad, tiene que hacer las cuentas con la inevitable incertidumbre del futuro y con las limitaciones de nuestra racionalidad y de nuestra ética".<sup>23</sup> Por otro lado, diremos que a diferencia de las ciencias exactas, la ciencia económica no puede someter a un proceso de laboratorio los fenómenos sociales que estudia porque la naturaleza de dichos fenómenos no es susceptible de ser aislada y sometida a un análisis de este tipo.<sup>24</sup>

Ahora bien, creemos que al momento de definir un objeto se debe de hacer de manera clara y sencilla, de tal manera que no se preste a confusiones y que tanto el individuo que tenga conocimientos sobre el tema como el que no las tenga encuentre una respuesta pronta. Con esto queremos hacer notar los inconvenientes que incorpora la definición de Arthur Seldon, toda vez que presenta conceptos tan especializados como el de optimización y el de utilidad que deja al lector en la misma situación de duda que cuando empezó. De igual manera, la definición de Paul Samuelson contiene más elementos de los necesarios para alcanzar su objetivo, ya que hace aclaraciones innecesarias, como la de que con o sin dinero los hombres acaban por decidir el empleo de bienes, independientemente de que se corre el riesgo de perderse en el contexto porque es una definición muy extensa.

Por lo que respecta a las definiciones de Hugo Rangel Couto y de Raymond Barre no realizamos mayores críticas, toda vez que apuntan características afines a las que en el inicio del desarrollo enumeramos y que consideramos acertadas.

En otro contexto, la economía como ciencia está interrelacionada con otras en su devenir dentro de un plano de estricta igualdad.<sup>25</sup> Estas

<sup>22</sup> Al decir que la economía utiliza el método racional queremos hacer referencia a que determina y delimita el problema que quiere resolver, elabora hipótesis y llega a conclusiones en las que se confirman como válidas o equivocadas.

<sup>23</sup> Ricosa Sergio, Dice, de Economía p. 204.

<sup>24</sup> La ciencia económica consciente de esta dificultad recurre a las abstracciones mentales, es decir, hace la suposición de condiciones que en la realidad no existen y deduce los posibles efectos que en ella producirían.

ciencias son: el Derecho, la Geografía, las Matemáticas, la Psicología, la Historia y la Sociología por nombrar algunas. Hugo Rangel Couto opina que: "...los fenómenos económicos se encuentran tan entrelazados con los jurídicos, los psicológicos, los éticos, los sociológicos, que no podemos enfocarlos correctamente como si fueran aislados..."<sup>26</sup>

#### D) Nuestra definición

Para los fines de la exposición, definiremos a la economía como:

**La ciencia del comportamiento humano en sociedad que trata del estudio de las necesidades humanas y de su satisfacción mediante la obtención y utilización racional de recursos escasos.**

### 3. INTERVENCIONISMO ESTATAL

#### A) Planteamiento del Problema

La definición del *intervencionismo estatal* es objeto de confusiones, pues el intervencionismo puede ser entendido de diversas maneras, es decir, como la injerencia de un Estado en la vida de otro(s) Estado(s) o como la intromisión estatal en las actividades de los individuos a los cuales se dirige; aún más, dichas formas intervencionistas pueden subdividirse a su vez en dos grandes apartados que corresponden al enfoque histórico y al sociológico respectivamente.

<sup>25</sup> No se puede concebir el hecho de que una ciencia pretenda erigirse como la más importante en detrimento de las demás porque aisladamente no obtiene otra cosa más que una visión parcial de la realidad.

<sup>26</sup> Ver a Hugo Rangel Couto en la Teoría Económica y el Derecho.

Otro problema al que nos enfrentamos, al igual que en casi todas las definiciones que hemos tratado, consiste en que se identifica al intervencionismo estatal como sinónimo de intervencionismo económico. Con el desarrollo de la definición veremos que no es así.

## B) Definiciones

Una vez planteado el problema, transcribiremos algunas definiciones de *intervencionismo estatal*.

### "Intervención estatal. Acción positiva de los gobiernos, por afectar la actividad económica. La intervención estatal puede tomar la forma de regulación, participación, control y operación directa y propiedad. ...la intervención estatal en el sentido moderno ha surgido, en parte, debido al impacto de la industrialización y los métodos de producción en gran escala sobre la sociedad y, en parte, como un resultado directo de la ampliación de los privilegios y el desarrollo de la democracia, siendo, además, un subproducto de las dos guerras mundiales...". Seidon, Arthur et al.<sup>27</sup>

### "Cuando hay una actividad estatal que interfiere en la de los individuos, aparece el intervencionismo, éste es un hecho irrefutable. La expresión intervencionismo adquiere un significado de contenido económico que es consecuencia de la intensa crisis que acompaña al Estado gendarme. El intervencionismo administrativo se destaca como la actividad donde el Estado concurre, ya sea para colaborar, para ayudar, para promover, para satisfacer necesidades o actividades de los particulares o en beneficio directo o indirecto de la colectividad. El intervencionismo produce en cada consagración una nueva actividad administrativa...". José Alberto Garrone.<sup>28</sup>

### "Conjunto de funciones, poderes, recursos, instrumentos y mecanismos por los cuales y a través de los cuales el Estado realiza actividades en diferentes niveles y aspectos de la economía y de la

<sup>27</sup> Ver Arthur Seidon Seidon, Arthur et al, Diccionario de Economía, p. 310. et al, Diccionario de Economía, p. 310.

<sup>28</sup> Ver a José Alberto Garrone en Diccionario Jurídico Abelardo-Pozot p.141.

sociedad respectivas, que directa o indirectamente debe orientarlas en un sentido determinado y conforme a los objetivos fijados para sus políticas generales o sectoriales" Marcos Kaplan.<sup>29</sup>

### C) Exposición.

No cabe duda que la historia es una ciencia de invaluable ayuda para cualquier análisis. En nuestro caso no podemos prescindir de ella para el estudio del *intervencionismo estatal*, toda vez que desde el planteamiento del problema adelantamos que dicho fenómeno tiene una secuencia histórica que nos permite entenderlo.

En este orden de ideas, advertimos desde tiempos inmemoriales la presencia autoritaria<sup>30</sup> en todos los órdenes de la vida del hombre. Sin embargo, existe acuerdo en señalarle como fecha de surgimiento formal los albores del siglo XIX, y como lugar específico de aparición Inglaterra, como consecuencia de la serie de desajustes sociales que trajo consigo la revolución industrial. La intervención estatal en este caso se circunscribió al establecimiento de un cuerpo normativo que regulara las condiciones de trabajo imperantes en esa época<sup>31</sup> sin proporcionar soluciones de fondo a tan graves problemas. Con posterioridad, el intervencionismo se presenta con fuerza inusitada en los períodos de posguerra, de tal modo que se llega a hablar de la economía de guerra en la que el Estado interviene de forma decidida con el objeto de hacer frente a las situaciones de emergencia y de reconstrucción nacional.

Siguiendo con el enfoque histórico, la forma culminante del intervencionismo estatal está configurado por el fenómeno de la planeación. En opinión de Marcos Kaplan el desarrollo del intervencionismo estatal tiene lugar: "En las primeras décadas del siglo XX se van dando las otras dos formas fundamentales de intervencionismo, que coexisten desde entonces hasta el presente: el dirigismo y la planificación".<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Ver a Marcos Kaplan en Diccionario Jurídico Mexicano, p. 1803.

<sup>30</sup> Basta recordar a la antigua Mesopotamia, al modo asiático de producción, el período absolutista, el nuevo régimen, etc. para confirmar la afirmación. Asimismo, hablamos de intervención autoritaria para ser estrictos en cuanto al uso del término Estado: pues este también tiene una evolución histórica que no nos permite verlo indiscriminadamente.

<sup>31</sup> Entre otras cosas se regulaban el trabajo de los niños, ancianos y el de las mujeres; la duración de la jornada de trabajo, etc.

<sup>32</sup> Ver a Marcos Kaplan en Diccionario Jurídico Mexicano, p. 1804.

Desde el punto de vista sociológico, el *intervencionismo estatal* surge como el reflejo de intereses particulares que coinciden con la etapa del afianzamiento del poder estatal frente a los grupos sociales y frente a otros Estados. Se afirma por esta corriente que el Estado es utilizado por quien ostenta el poder como instrumento para favorecer intereses grupales o individuales, es decir, el Estado se convierte en el escenario de lucha política entre grupos o individuos que adquieren la conciencia de que si tienen el poder estatal también tienen el poder económico. Lo anterior justifica la noción del *intervencionismo estatal* como un reflejo de intereses particulares. Jorge Witker comenta al respecto que: "Se trata, en consecuencia, del Estado que es centro de poder utilizado o utilizable en favor de quien lo controla o influye, el instrumento para intervenir en la economía, para desarrollar los intereses de los grupos o individuos influyentes."<sup>33</sup>

Ahora bien, en el planteamiento del problema hicimos notar que el término tiene por lo menos dos connotaciones, a saber: i) como la injerencia de un Estado sobre otro, y ii) como cualquier forma de intromisión estatal en la vida de los individuos. Nosotros nos ocuparemos tan solo de la segunda de ellas, pues es la que nos interesa para el desarrollo de nuestro trabajo.

Una vez delimitado el campo de nuestra definición, recordamos que también dijimos que el *intervencionismo estatal* es confundido con frecuencia con una de sus manifestaciones más conocidas, es decir, con el intervencionismo económico. A lo cual respondemos que no debe cometerse el error de pensar que el primero se concreta únicamente al ámbito económico, pues " No se trata exclusivamente de la introducción del Estado en las leyes del mercado, sino en todas las necesidades que sienten los individuos en su existencia social, como sucede con la cultura, la moral, la seguridad, etcétera".<sup>34</sup> No obstante lo anterior, vemos que en las definiciones que dan diversos autores no dejan de introducir el elemento económico como factor fundamental para alcanzar la definición.

El *intervencionismo estatal* también supone el despliegue de una actividad administrativa<sup>35</sup> que sea congruente con el grado de

<sup>33</sup> Ver a Jorge Witker en Derecho Económico, p. 28.

<sup>34</sup> Ver a José Alberto Garrone en Diccionario Jurídico Abeledo, p. 344.

<sup>35</sup> El despliegue de una actividad administrativa implica el surgimiento de instituciones que la realicen, así como el establecimiento de procedimientos administrativos.

intervencionismo mismo, pues forzosamente se necesita de toda una infraestructura para introducirse en las actividades económicas o para brindar servicios como el de seguridad, salubridad, educación, etc.

El intervencionismo estatal, en su concepción moderna, debe desarrollarse con estricto apego a la ley, pues las actividades estatales, no importando su finalidad, deben estar fundamentadas en un principio legal, ya que en caso contrario carecerían de toda legitimidad frente al órgano social; además de que no es imaginable, por ser una aberración jurídica, el hecho de que actos ilícitos pretendan adquirir un matiz de legalidad.

#### D) Nuestra definición

De las definiciones que se dieron de *intervencionismo estatal* estamos de acuerdo con la suministrada por Marcos Kaplan, aunque sentimos que debemos hacer algunas modificaciones a efecto de que contemple todas las posibles formas de *intervencionismo estatal*, y sin que se otorgue preeminencia a un aspecto en específico, para quedar del siguiente modo:

**Intervencionismo estatal es el conjunto acciones, funciones, competencias, recursos, instrumentos y mecanismos por los cuales el Estado realiza actividades diversas en la sociedad con el objetivo de orientarla en un sentido determinado y conforme a los objetivos fijados en sus políticas generales o sectoriales".**

## 4. DIRIGISMO

#### A) Planteamiento del problema

La definición del concepto *dirigismo* no presenta tantos inconvenientes, pues existe coincidencia entre los autores que tocan el tema en el sentido de que señalan las mismas características para el fenómeno objeto de nuestro estudio.

instrumentos necesarios para ejercer una influencia decidida sobre un cuerpo social y las relaciones que de él emanan.

Como primera aproximación al fenómeno que queremos definir resulta de gran ayuda las aclaraciones que hemos hecho, sin embargo es imperioso precisar sus características para poder proporcionar su definición, es decir, necesitamos de las semejanzas y diferencias con otros fenómenos.<sup>39</sup> En este orden de ideas, diremos que el *dirigismo* se asemeja al intervencionismo estatal en el sentido de que ambos son acciones realizadas por una autoridad reconocida que busca incidir en la sociedad entendida como un todo, es decir, el *dirigismo* no se restringe únicamente a acciones públicas en el marco económico, sino que puede presentarse a través de múltiples manifestaciones políticas o culturales.

Su diferencia específica consistiría en que el intervencionismo estatal como fenómeno histórico antecede al *dirigismo* y en que el *dirigismo* alude a acciones públicas más racionales y organizadas que buscan la realización de metas planteadas de antemano, es decir, en el *dirigismo* existe un principio de planeación en tanto que el intervencionismo advertimos que las acciones públicas son un tanto 'improvisadas' y que persiguen objetivos únicos que no están entrelazados con otros. Marcos Kaplan al respecto opina que: "El mero *intervencionismo* se identifica con una variedad de injerencias frecuentes pero no sistematizadas. No se pretende orientar a la economía en un sentido determinado, ni eliminar las restricciones, desequilibrios y conflictos, sino paliar las consecuencias...Se trata en todos los casos de simples directrices económicas...".<sup>40</sup> Dicho de otra manera, las acciones públicas desarrolladas en el *dirigismo* puede ser a largo plazo o a corto plazo; a corto plazo puede buscar sacar a la economía de una crisis coyuntural y a largo plazo puede buscar un proyecto que comprenda un tiempo más o menos largo.<sup>41</sup>

De igual manera podemos proceder al establecer la semejanza y diferencia específica con el fenómeno de la planeación, pero por el momento nos limitaremos a mencionar que la planificación representa el grado más evolucionado de la intervención estatal.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> En el caso específico de la definición que nos ocupa no estamos hablando de otra cosa más que del método deductivo en el que se establecen las semejanzas con el género próximo y la diferencia específica.

<sup>40</sup> Ver Kaplan, Marcos en Estudios de Derecho Económico, p. 11.

<sup>41</sup> Es oportuno mencionar que en el *dirigismo* a largo plazo caben acciones o intervenciones públicas a corto plazo para hacer operativas las planteadas a largo plazo.

<sup>42</sup> Sobre el concepto de planificación nos referiremos más adelante en su correspondiente inciso por la importancia que reviste.

## 5. PLANIFICACION ECONOMICA<sup>44</sup>

### A) Planteamiento del problema

En el lenguaje cotidiano se identifican como sinónimos los términos de planificación y el de *planificación económica*, situación que es incorrecta pues la planificación es un fenómeno global que comprende a la sociedad en su conjunto, en tanto que la *planificación económica* es un aspecto particular. La distinción que acotamos al momento de tratar el concepto del intervencionismo estatal es válida y totalmente aplicable en este momento, sin embargo, para efecto de mayor claridad transcribimos la opinión de Marcos Kaplan: "La planificación es forma culminante de la intervención del Estado en la economía, la sociedad, la cultura y el poder. Aquella no es fenómeno reciente ni episodio, sino presencia antigua y dato general de la historia desde un pasado remoto." Marcos Kaplan.<sup>45</sup> A la confusión conceptual se suma el énfasis que los encargados de la planificación pongan en alguno de los aspectos objeto de la planeación, es decir, se puede conceder mayor importancia o énfasis a algún aspecto en detrimento de los otros, por ejemplo se puede otorgar preponderancia al aspecto económico en perjuicio del social o del político.

Existe acuerdo generalizado en todos los sectores de la doctrina para señalar que la planificación es un proceso racional que analiza situaciones; realiza dictámenes acerca de prioridades; propone objetivos a alcanzar, medios e instrumentos para su consecución; y evalúa resultados a través de un sistema de monitoreo o vigilancia, por lo que la planeación económica al ser una parte de la planeación le son aplicables las etapas o fases del proceso al que acabamos de referirnos.

Por otra parte, la planificación puede presentar modalidades en cuanto a su concepción y posterior ejecución, circunstancia que va asociada al sistema político-económico que impere en cada país; nosotros hemos pensado desarrollar específicamente las que hacen a la inductividad o imperatividad de la planeación en el capítulo tercero de este trabajo.

### B) Definiciones

<sup>44</sup> Se debe entender que el término planificación y planeación son equivalentes.

<sup>45</sup> Ver a Marcos Kaplan, en *Estadística de la Economía Estadística*, p. 10, el subrayado es nuestro.

A continuación transcribimos algunas definiciones de *planificación económica*:

### "La planeación económica constituye una técnica de intervención a partir de un diagnóstico integral del proceso socio-económico y político, y de sus leyes, y que inserta en la Carta Fundamental, define un proyecto nacional en función de objetivos precisados en una *ideología constitucional y política*." Jorge Witker.<sup>46</sup>

### "Por planeación económica en el sentido más amplio del término entendemos la técnica mediante la intervención deliberada en el proceso económico basada en un conocimiento racional de este proceso y orientada de acuerdo a un plan. En el sentido más estrecho, por planeación económica entendemos una política económica, generalmente la del Estado, que trata de alcanzar ciertos resultados mediante la aplicación de planes apropiados" Helio Jaguaribe.<sup>47</sup>

### "Opuesta a los automatismos del mercado, la p. económica implica un diseño racional concebido por alguna autoridad generalmente pública, es decir de un plan sistemático con que transmitir directivas a la economía y realizar objetivos económicos generalmente políticos. A veces se dice, en el mismo sentido, *programación*, pero un programa económico es de preferencia cualquier racionalización de actividad pública o privada, aun en el ámbito de la economía de mercado o del capitalismo; mientras que el concepto de *plan* trae consigo casi siempre al menos un matiz de socialismo, de economía dirigida desde el centro, de intervención pública global." Sergio Ricosa.<sup>48</sup>

### "...significa dirección o *guía* de la economía por parte del gobierno nacional o regional, ya sea directamente o por medio de agencias. Ocasiona decisiones centralizadas sobre qué, cómo y cuánto debería producirse, y puede exigir decisiones sobre precios, costes,

<sup>46</sup> Ver a Jorge Witker en *Derecho Económico*, p. 54-55.

<sup>47</sup> Ver a Helio Jaguaribe en *Desarrollo económico y político*, p. 2°.

<sup>48</sup> Ver a Sergio Ricosa en *Introducción de Economía*, p. 144.

localización y desarrollo de la capacidad productiva." Arthur Seldon.  
49

### C) Exposición.

La *planificación económica* presupone una orientación estatal de la economía hacia la consecución de objetivos que se hayan fijado en los planes respectivos. Podemos decir también que la *planificación económica* es diferente a las políticas fiscales y monetarias, así como a otros medios que utiliza el Estado para influir en la economía (un ejemplo de ellos sería el empleo de restricciones legales antimonopólicas para la realización de una redistribución equitativa de 'la riqueza nacional' o 'la aplicación de un impuesto progresivo sobre la renta), es más, las políticas que mencionamos son instrumentos de la *planificación económica* para influir en los mercados de bienes y de dinero respectivamente.

Hablar de *planificación económica* es hablar de un proceso que tiene varias etapas: a) Preparación de los planes a.i) Análisis y diagnóstico de la situación nacional, a.ii) Determinación de los medios necesarios para alcanzar los objetivos seleccionados, de acuerdo a las posibilidades y recursos preexistentes, b) Ejecución de los planes, b.i) Establecimiento de mecanismos legales y administrativos que permitan la consecución de los objetivos, es decir, la existencia de una infraestructura, b.ii) La operación de dichos mecanismos, c) Vigilancia de la ejecución de los planes, y d) Evaluación de los resultados alcanzados. Ahora bien, el éxito que pueda tener un plan económico reside en la validez del diagnóstico que se haya hecho de la situación nacional, de los objetivos que se hayan fijado, así como de los mecanismos ideados para su ejecución, vigilancia y ejecución. Esto a primera vista puede resultar evidente, sin embargo no es así, pues en la práctica vemos que muchos gobiernos carecen de una visión clara de lo que es la *planificación económica* y que se refleja en la omisión de un análisis racional de la situación real, así como en el planteamiento de objetivos y metas muy altas sin tener los medios necesarios para cumplirlos.<sup>50</sup>

Así pues, los fines u objetivos deben estar claramente definidos a efecto de no dar lugar a significados multívocos. Actualmente es aceptada la idea de que la elaboración del plan se encargue a un grupo de expertos

<sup>49</sup> Ver a Arthur Seldon en *Diccionario de Economía*, p.p. 416-417.

<sup>50</sup> Es evidente que los medios necesarios para agotar los fines deben ser viables por sí mismos, porque si no lo fueran estaríamos hablando de medios de los medios para alcanzar los fines, algo que resulta absurdo. Véase el texto.

por la complejidad que es inherente al proceso de planificación misma<sup>51</sup>; aunque sin desligar al componente político que es indispensable, pues se considera que tiene un carácter esencialmente político al involucrar decisiones trascendentales para la sociedad. Por otro lado, los objetivos no siempre pueden abstraerse, al menos no inicialmente, de valores históricos prevalecientes en una sociedad y en un momento determinados.<sup>52</sup>

La *planificación económica* implica resolver el problema de la asignación de recursos existentes, o mejor dicho, de la mejor forma de utilizar dichos recursos en base a un juicio político de las prioridades nacionales que emana del planificador. Este proceso de selección de los recursos pone de manifiesto que existe una diversidad de usos posibles para éstos, es por ello que se debe tener claridad en la concepción de los fines para hacer una asignación racional que sea acorde con los objetivos perseguidos.

Finalmente, no es posible el surgimiento de la *planificación económica* como un proceso aislado al de la planificación global, pues existe un entrelazamiento entre los aspectos políticos y sociales que hace que se impulsen unos a otros de manera recíproca, es decir, la *planificación económica* no puede desconocer la realidad política y social de una país. Insistimos, la planificación económica solamente es un aspecto particular que está comprendido dentro de la planificación global o integral, por lo que si hemos hecho referencia directa a las etapas y mecanismos de asignación de recursos es por el afán de explicarnos mejor y no porque le sean exclusivas.

#### D) Nuestra definición

Para los efectos de nuestra exposición, consideramos que la *planificación económica* es:

**La técnica de intervención estatal por medio de la cual se buscan alcanzar fines y objetivos económicos a través de un análisis racional de la situación social, política y económica, que sigue las directrices de un plan.**

<sup>51</sup> Sin embargo, la discusión se ha desatado en torno a las formas y medios de selección de este grupo de expertos. Esto nos adelanta aunque sea de manera vaga el planteamiento de una planificación democrática, y en específico al de la planificación económica como impulsora del desarrollo nacional.

<sup>52</sup> Esto es fácil de advertir en el caso mexicano, pues los valores históricos que alimentan a la planificación son los de la independencia y sobre todo el del proyecto revolucionario.

## 6. DESARROLLO

### A) Planteamiento del problema

La problemática a la que nos enfrentamos en esta definición consiste en que con frecuencia se confunde el *desarrollo*, hablando en forma general, con las manifestaciones específicas del mismo. En especial se le identifica como sinónimo de *desarrollo económico*, así nos lo advierte Norberto Bobbio al comentar que: "El que nos ocupa es, por una variedad de razones, un concepto amplio, poco preciso...ha servido para caracterizar una corriente del pensamiento económico que ha hecho del *desarrollo económico* el centro de sus reflexiones".<sup>53</sup> Esta situación ha hecho que el tema sea tratado, en forma abundante, por los estudiosos de la ciencia económica en detrimento de su estudio genérico como un fenómeno que abarca a toda la sociedad en sus múltiples aspectos, además de que difícilmente se hallará una definición que se refiera al desarrollo en forma genérica, es decir, con exclusión de sus manifestaciones o de sus aplicaciones concretas.

### B) Definiciones

Las principales definiciones que de *desarrollo* encontramos son:

### "El desarrollo es un proceso social total y sólo por conveniencia metodológica o en un sentido parcial podemos hablar del desarrollo económico, político, cultural y social."<sup>54</sup> Helio Jaguaribe.

### "Desarrollo Humano es un proceso de ampliación de las alternativas de la población. La más relevante de éstas es la de vivir una larga y saludable vida, ser educado y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel decente de vida. Alternativas adicionales incluyen libertad política, derechos humanos garantizados y autorespeto personal." UNDP<sup>55</sup>

### C) Exposición.

<sup>53</sup> Ver a Bobbio, Norberto et al en Diccionario de Política bajo el término de desarrollismo.

<sup>54</sup> Ver a Helio Jaguaribe en Desarrollo Económico y Político.

<sup>55</sup> Ver el "Human Development Report 1990".

Comúnmente cuando se habla de *desarrollo* y *desarrollo económico* se incurre en la equivocación de pensar que ambos conceptos son equivalentes, siendo que en realidad el primero es superior al segundo en orden de importancia. El *desarrollo* implica la idea de una evolución, cambio, o de un crecimiento<sup>56</sup>, y como tal se aprecia en su conjunto antes que en su particularidad. Esta debe ser la manera correcta de entenderse el *desarrollo*, es decir, como un concepto integral y no como una noción parcial o incompleta.

Hablar de *desarrollo* es un tópico por sí mismo polémico, ya que existen múltiples maneras de concebirlo que van variando de corriente a corriente de pensamiento,<sup>57</sup> muestra de ello lo podemos advertir en el desarrollo histórico de la sociedad misma como una continua lucha de proyectos y perspectivas del desarrollo<sup>58</sup>, independientemente que su manifestación más tangible la encontramos en los diversos sistemas económicos.

El desarrollo implica la transformación de la sociedad hacia formas más evolucionadas, de tal manera que sea viable el paso de unas estructuras políticas, sociales y culturales hacia otras que sean acordes a una sociedad cambiante, y por lo tanto diferente momento a momento. Asimismo, supone el cambio de esquemas mentales y conductuales; el reconsiderar constantemente, mediante la concertación, las relaciones entre la sociedad y el poder; las relaciones internas entre las fuerzas que coexisten en un cuerpo social y la búsqueda de la armonía necesaria que debe imperar entre ellas para alcanzar coordinadamente estadios superiores de evolución; el replanteamiento del papel del Estado y del individuo como vehículos del cambio social, el papel que les toca desempeñar a dichos actores, el respeto a la identidad y a las características asumidas por los individuos y grupos minoritarios por parte del Estado y de la sociedad en general; las relaciones entre el poder mismo y el deseo de resolver la lucha política a través de medios pacíficos, etcétera.

<sup>56</sup> Esto no es del todo exacto pero por el momento bástanos esta interpretación.

<sup>57</sup> Afirmamos esto porque el concepto del desarrollo surgió de forma paralela al capitalismo y se concibió como una forma de reproducción del mismo. Por otra parte, la corriente marxista ha condensado al desarrollo porque lo identifica como una manifestación del capital, sin embargo considera que si el concepto es replanteado en base a una idea de redistribución de la riqueza y un mejoramiento real de vida puede ser de gran ayuda. En el caso de nuestro país vemos que existen distintas formas de concebir el desarrollo nacional; esto fácilmente lo advertimos en los planteamientos ideológicos de los partidos políticos.

<sup>58</sup> Debemos tener presentes que el desarrollo está íntimamente ligado con el proyecto histórico de una nación de tal modo que incluso se habla de un desarrollo histórico. Esto hace alusión a los principios rectores que inspiran un modelo de desarrollo y que generalmente están plasmados en las Constituciones.

En fin, la idea que queremos enfatizar es la de que el dinamismo es un factor inherente al *desarrollo* mismo, sin el cual no se podría concebir. La idea que hemos trabajado ha sido ampliamente desarrollada por Marcos Kaplan al opinar que el desarrollo es un fenómeno cuya naturaleza es la de abarcar a todo el espectro social y que:

"El desarrollo debe definirse e integrarse, en efecto, a partir y a través de una concepción amplia y dinámica. No se reduce a un crecimiento puramente cuantitativo y global, en meros términos de acumulación, productividad ni modernización superficial. No se reduce a la industrialización, ni ésta es solo la transformación del excedente económico para su acumulación bajo la forma de capital productivo. La industrialización es sólo uno de los componentes y de los instrumentos del desarrollo, el cual puede además ser objeto de estrategias diversas. El desarrollo es industrialización, incremento de la acumulación de capital y de la productividad, de la producción y del ingreso nacional. Pero es también aumento del empleo y el consumo, redistribución progresiva del ingreso y de los satisfactores de necesidades básicas, ampliación del bienestar social para las mayorías y de la participación democrática. El desarrollo supone y posibilita cambios cualitativos; surgimiento de propiedades y diversidades nuevas; complejización y enriquecimiento de fuerzas, relaciones y estructuras sociales; creación de nuevas formas, valores, ideas; y estilos de vida."<sup>59</sup>

Llegado a este punto, debemos mencionar que uno de los trabajos que se ha caracterizado por la seriedad de sus planteamientos son los Reportes de Desarrollo Humano formulados por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. En efecto, en el Reporte de Desarrollo Humano 1990 se analiza el problema del *desarrollo* bajo la denominación de *desarrollo humano*, pues advierte que ante todo se debe pensar que el desarrollo humano es un proceso en el que el hombre es partícipe y beneficiario.

Así pues, a lo largo de la exposición del reporte se pone de manifiesto la simbiosis que existe entre el desarrollo y el crecimiento, toda vez que el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo, así como que es tan necesario que "a largo plazo, el crecimiento económico es crucial para la determinación de los países que pueden sostener un progreso sostenido en el desarrollo humano o de los países cuyo progreso inicial se verá interrumpido o revertido."<sup>60</sup>

Según la UNDP, el desarrollo humano no puede surgir si no es dentro de un ambiente de relativa democracia, toda vez que la población

<sup>59</sup> Ver Marcos Kaplan en Estudios de Derecho Económico p. 11-14.

<sup>60</sup> Ver el Human Development Report 1990, p. 3.

debe tener libertad para ejercitar las elecciones que se le presenten, es decir, implica la participación de la población en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales dentro de un marco de libertad que garantice la observancia de los derechos humanos. Una vez precisado el ambiente propicio para el surgimiento del desarrollo humano, llama nuestra atención en el sentido de mencionar que ayudaría a la comprensión del fenómeno la distinción entre las facetas del desarrollo, es decir, "También ayuda distinguir claramente entre dos lados del desarrollo humano. Uno lado es la formación de las capacidades humanas, tales como la salud o el conocimiento. El otro es el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas para el trabajo o el ocio."<sup>61</sup>

Dentro de las conclusiones que se derivan del reporte se afirma que la reducción del crecimiento de la población es esencial para alcanzar mejores niveles de vida, que existe una urgente necesidad de fortalecer los programas de planificación familiar, salud infantil y materna, reducción de los niveles de analfabetismo, así como la conciencia por parte de los países de que los presupuestos deben ser orientados a las prioridades nacionales, es decir, deben destinarse en gran medida a gastos para el desarrollo humano y no en gastos militares, pagos de servicios de las deudas, ineficientes paraestatales, o subsidios sociales que no tengan otro objetivo más que el político. Asimismo, el reporte propone nuevas formas de medición del desarrollo humano<sup>62</sup>, mediante la comprensión de tres elementos primordiales de la vida humana, que son a saber: "Longevidad, conocimiento y niveles de vida decentes", pues sostiene que existen países que a pesar de tener un alto nivel de ingresos per cápita tienen niveles muy bajos de desarrollo humano y viceversa.<sup>63</sup>

#### D) Nuestra definición

De acuerdo a lo expuesto, definimos al *desarrollo* de la siguiente manera:

**Transformación integral de la sociedad hacia estructuras superiores de convivencia social que permitan el mejoramiento de**

<sup>61</sup> Ver el Human Development Report 1990, p. 10-11. Sobre este punto de vista puede consultarse los siguientes artículos contenidos en la revista "Development": Development in the Twenty-First Century; Joseph C. Wheeler, Culture, Empowerment and the Development Paradigm; Ismail Sarajedini, Sustainable Development Reconsidered; George Aina, Environmental Sustainability with Development; Harold C. Brookfield.

<sup>62</sup> El reporte propone sustituir la medición del ingreso per cápita como patrón del progreso del desarrollo humano.

<sup>63</sup> Este es el caso de Arabia Saudita que a pesar de tener un ingreso per cápita superior a los \$ 6,000 U.S tiene bajos niveles de desarrollo humano que se reflejan por ejemplo en una baja expectativa de vida (64 años).

**las condiciones de vida, en todos los ordenes, de manera constante y permanente.**

## 7. CRECIMIENTO ECONÓMICO

### A) Planteamiento del problema

En la definición que antecede planteamos la distinción entre desarrollo económico y *crecimiento económico*, por lo que ahora nos vemos forzados a definir este último concepto para completar la noción que se debe tener acerca de estos fenómenos económicos, pues en el desarrollo del trabajo recurriremos a ellos frecuentemente.

### B) Definiciones.

Las definiciones que ilustran mejor el concepto son las siguientes:

### "El término *c.* se emplea en la dinámica económica para indicar el aumento de la producción en sentido puramente cuantitativo, y se contraponen a *desarrollo* (v.) concepto más complejo, que implica también consideraciones cualitativas." Sergio Ricosa.<sup>64</sup>

### "El crecimiento económico se puede caracterizar sumariamente por el aumento: la población y los recursos naturales disponibles" Raymond Barre.<sup>65</sup>

### "Crecimiento económico. Fenómeno que hace referencia al incremento del producto nacional potencial de una economía a lo largo del tiempo; su estudio constituye una rama de la macroeconomía, llamada teoría del crecimiento. ...El crecimiento económico está influido por una multitud de factores: acumulación de capital, innovaciones técnicas, incremento de mano de obra, calidad del capital humano, costumbres sociales e instituciones legales, comercio internacional, etc." Arthur Seldon.<sup>66</sup>

### C) Desarrollo

Es aceptado por la doctrina que el *crecimiento económico* es un concepto más cuantitativo que cualitativo, también que por "cuantitativo"

<sup>64</sup> Ver a Sergio Ricosa en Diccionario de Economía.

<sup>65</sup> Ver a Raymond Barre en Economía Teórica, Vol. I, p. 92.

<sup>66</sup> Ver a Arthur Seldon en Diccionario de Economía.

debemos entender variaciones en volúmenes de producción, incrementos en los productos nacionales o cualquier tipo de variación mensurable. En este orden de ideas, la esencia del fenómeno ha quedado delimitada, por lo que solamente nos resta establecer de manera sumaria la forma de la medición del mismo, así como las diversas formas como se puede manifestar el crecimiento.

Así pues, por lo que respecta a la medición del crecimiento, la principal referencia que tenemos lo constituye la gran diversidad de bienes que son producidos por los sectores económicos. Para clarificar esta situación recurriremos a un ejemplo: Si tenemos una economía en la que la producción de café aumenta en un 5% y la producción de caña disminuye en un 3% no podemos saber de manera global si hubo o no crecimiento, pues lo único que sabemos es que una rama presentó un aumento y otra una disminución. A la vista de este problema, las comparaciones que se hacen entre las producciones de los sectores económicos se hacen tomando una base de medición que facilite las estimaciones; la base que se encontró es la del sistema de precios en la que todas las producciones se pueden comparar porque se toma su valor monetario de mercado. Sin embargo, esta base no es muy exacta porque el sistema de precios puede ser distinto de una economía a otra, y más aún puede ser diferente en el seno de la misma economía por el paso del tiempo.

Finalmente, el *crecimiento económico* se puede concebir de diferentes formas según sea la perspectiva o criterio que se adopte:

a) El crecimiento natural. Es aquel en el que se hace énfasis en la plena ocupación del factor trabajo, es decir, el crecimiento que se obtendría si hubiera pleno empleo. Se llama natural porque, en el largo plazo, su componente principal es el demográfico (las tasas de natalidad y de mortalidad son las que influyen determinadamente en el número de trabajadores a ocupar).

b) El crecimiento adecuado o garantizado. Es aquel se refiere de manera fundamental al factor capital, es decir, a la formación de bienes de capital que se obtienen a través del ahorro interno o externo que incrementan la capacidad productiva de un país. Este forma de crecimiento económico encuentra su justificación en el argumento de que toda la producción encontrará salida bajo la forma de bienes de producción o de consumo, además de que si se utiliza todo el potencial de los agentes económicos (empresas públicas y privadas) se puede llegar a tener, aunque no de manera forzosa, una situación de pleno empleo.

Finalmente, el crecimiento natural no tiene que coincidir necesariamente con el crecimiento garantizado.

c) El crecimiento histórico. Es aquel realmente realizado en una determinada economía y que puede ser coincidente con el crecimiento natural o el garantizado o diferir de éstos. Este crecimiento corresponde al proyecto histórico que exista en cada país, y que por otro lado, encuentra su justificación en un programa ideológico. Ahora bien, en virtud de adquirir una perspectiva histórica, las medidas que se tomen no podrán ser consideradas adecuadas o equivocadas en el momento histórico en que se tomen, sino que será la historia, más adelante, a quien le corresponda emitir el juicio correspondiente.

#### D) Nuestra definición

De las definiciones que transcribimos, consideramos que la proporcionada por Sergio Ricosa es la más acertada porque especifica claramente la característica distintiva de este fenómeno, es decir, la naturaleza cuantitativa. Así pues, la transcribimos nuevamente:

"El término c. se emplea en la dinámica económica para indicar el aumento de la producción en sentido puramente cuantitativo, y se contrapone a *desarrollo* (v.) concepto más complejo, que implica también consideraciones cualitativas."

## 8. DESARROLLO ECONÓMICO

### A) Planteamiento del Problema

A lo largo de las definiciones que preceden a la presente se ha hecho notar que *el desarrollo económico* es una de las partes del desarrollo, por lo que consideramos pertinente no abundar más en detalles en virtud de que el lector ya se habrá podido haber formado una idea bastante aproximada del concepto a continuación trataremos. Sin embargo, antes de avanzar consideramos oportuno hacer una última aclaración en el sentido de que gran parte del desarrollo del concepto se centrará en la parte relativa a las diferencias específicas que existen con

el concepto del crecimiento económico, así como en las diferentes concepciones que existen respecto a los medios idóneos para alcanzar el *desarrollo económico* en virtud de que existe acuerdo en la doctrina respecto a la forma de definirlo.

## B) Definiciones

Algunas de las definiciones que hemos encontrado son las siguientes:

### "En general se sostiene por las distintas corrientes que se han ocupado del tema, que el desarrollo económico es el crecimiento del ingreso...". José Alberto Garrone.<sup>67</sup>

### El desarrollo económico se define como un "...proceso que se manifiesta por un persistente aumento del ingreso per cápita y un nivel de vida ascendente". Herschel y Cibotti.<sup>68</sup>

### "Concepto más amplio que el de crecimiento económico, hace referencia a la suma del crecimiento del producto nacional per cápita y del cambio de estructuras que, en ciertas situaciones, acompaña al crecimiento: reducción de la importancia del sector primario, incremento en la capacidad de innovación tecnológica, mejora del nivel de vida y la distribución de la renta, etc. Es un concepto medido más cualitativamente que cuantitativamente." Manuel Ahijado.<sup>69</sup>

## C) Exposición.

Es cosa común que con frecuencia se confundan conceptos e ideas, el concepto de *desarrollo económico* no es más afortunado que otros al confundirse desafortunadamente con el de *crecimiento económico*, siendo que en realidad son hacen alusión a ideas diferentes, aunque si bien es cierto que entre ellos existe una conexidad; el *desarrollo económico* supone la existencia del *crecimiento económico* como una condición necesaria pero no suficiente en razón de que es necesario un aumento de las estructuras productivas no como un fin en si

<sup>67</sup> Ver el Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot p.748

<sup>68</sup> Nota tomada del Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot p.749.

<sup>69</sup> Ver Manuel Ahijado en *Diccionario de Economía*, sin número de página.

FALLA DE ORIGEN

mismo, sino como un medio para alcanzar mayores niveles de vida. Sin embargo, la diferencia específica que existe entre ellos es de fondo, es decir, la naturaleza del crecimiento económico como hemos visto es cuantitativa, en tanto que la del *desarrollo económico* es primordialmente cualitativa. Así pues, entre ambos conceptos existe una vinculación que no justifica de ninguna manera el que se les confunda. Al respecto, Marcos Kaplan afirma que: "El crecimiento sin desarrollo es posible, pero termina tarde o temprano por encontrar sus límites. A la inversa, el desarrollo no puede sostenerse largo tiempo ni efectivamente si no está sostenido por otro de crecimiento."<sup>70</sup>

El *desarrollo económico* al igual que el crecimiento económico plantea el problema nada fácil de su medición; al grado de que se han elaborado teorías completas para ello. Tratar cada una de dichas teorías escaparía al alcance de este trabajo por lo que nos circunscribiremos a mencionar solamente una de las técnicas más recurridas para determinar el grado de desarrollo económico que ha alcanzado un país.

En este orden de ideas, una de las técnicas más usadas es la consistente en equipar el desarrollo económico con la medida del ingreso promedio per cápita; de hecho la aceptación es tan común que en todas las definiciones que hemos transcrito aparece como de sus características fundamentales<sup>71</sup>. Sin embargo, esta forma de medición no es muy precisa porque el cálculo del ingreso nacional (Cuentas Nacionales) presenta errores significativos, además de que las estadísticas internacionales basadas en el ingreso per cápita son dadas a exagerar las diferencias entre los países desarrollados y los subdesarrollados; independientemente de que se descuidan factores como los geográficos, climáticos, población económicamente activa, edad de la población, sexo, etc. que pueden parecer secundarios pero que en realidad son básicos para la determinación del grado de desarrollo económico que pueda tener un país.

Ahora bien, al momento de formular el planteamiento del problema anunciamos que gran parte del planteamiento se iba a centrar en las consideraciones respecto a los medios a través de los cuales se pretende alcanzar el *desarrollo económico*. Así pues, mencionaremos algunas de las diversas posturas que existen al respecto.

70

Ver Marcos Kaplan en Estudios de Derecho Económico, p. 34

71 Asimismo, vemos que en las definiciones se asocia el aumento del ingreso per cápita con el aumento del nivel de vida como si el primero fuera una condición sine qua non del segundo, siendo que en realidad esto no es del todo correcto. Para mayor información remitirse a la nota a pie de página número 42.

Como primer acercamiento diremos que existen quienes consideran que el medio para alcanzar el *desarrollo económico* es a través del aumento de la capacidad productiva (v.gr. innovaciones tecnológicas) y a una mayor disponibilidad de los principales factores productivos: tierra<sup>72</sup>, capital y trabajo; tratándose del capital, mediante la utilización adecuada de las políticas económicas, en especial la monetaria, se pueden alcanzar niveles de acumulación que incrementen la capacidad de la infraestructura económica (v.gr. máquinas, fábricas). Para el factor trabajo la influencia no es tan sencilla porque en el supuesto de que la economía se encontrara en el nivel de pleno empleo y de que aún así se siguiera demandando fuerza de trabajo, deben tomarse en cuenta los aspectos demográficos que determinan su crecimiento 'natural'.<sup>73</sup>

El elemento tecnológico también juega un papel primordial al hacer posible el aumento de la productividad de los factores a que hemos hecho referencia. Esto se observa de manera simple si nos ponemos a pensar en el descubrimiento o la invención de un proceso de producción o de una máquina que maximice la cantidad de bienes producidos a un menor costo y que muchas veces revoluciona por completo a toda la actividad económica como sería el caso de las computadoras. La importancia que ha ido cobrando este elemento es tal que existen quienes dicen que es el factor determinante para el desarrollo económico al afirmar que: "Tampoco es posible tener esperanzas de que, al progresar el d., cese el revolucionamiento de las costumbres: siempre máquinas nuevas sustituirán a las viejas, y al mismo tiempo serán sustituidos los trabajadores, que tendrán que cambiar de puesto de trabajo o de tipo de actividad profesional."<sup>74</sup> Claro está que en contra de esta forma de concebir el *desarrollo económico* se erija una voz que en aras del humanismo lo condene como inhumano, aduciendo entre otras razones la de que el hombre no debe ser sustituido por las máquinas o la de que el desarrollo económico no debe representar altos costos sociales. Sin embargo, la respuesta a estos argumentos es que: "El desarrollo

<sup>72</sup> Por lo que respecta a la tierra, vemos que es un bien que escapa a la influencia de las leyes del mercado, pues a pesar de que la demanda aumenta indefinidamente la oferta permanecerá fija debido a la escasez del factor. Para mayor información ver Samuelson Paul, en Curso de Economía Moderna.

<sup>73</sup>

Entendemos natural porque debe tenerse presente que en la actualidad los Estados tienen en su poder la utilización de las políticas e instrumentos demográficos, por lo que es frecuente ver hoy día la puesta en marcha de programas, como el de la Planificación familiar, a través de los cuales se fomenta o desalienta el crecimiento de la tasa de crecimiento demográfico. La práctica que aludimos se manifiesta con mayor nitidez en los países subdesarrollados como uno de los medios a través de los cuales se busca salir del subdesarrollo. Al respecto, véase el Human Development Report 1990 citado en las notas a pie de página números 55 y 60.

<sup>74</sup> Ricossa, Sergio. *Rev. de Eco.* p. 170.

económico exige cambios en las técnicas de producción, en las actitudes sociales y en las instituciones... A menudo se ha logrado el desarrollo económico a costa de las malas condiciones de la vivienda, las enfermedades, el trabajo duro y la mala distribución de la renta. Los países democráticos puede que no deseen pagar los costes de lanzarse a una carrera para elevar los índices de crecimiento económico, como la producción y la inversión, que no indican necesariamente unos niveles de vida reales...<sup>75</sup>.

Otro elemento que juega un papel predominante en el *desarrollo económico* lo constituye el sistema educativo<sup>76</sup> (también incluye un sistema de investigación científica); la inversión utilizada para el desarrollo del conocimiento es lo que los economistas han llamado, y por cierto que de manera equivocada, inversión en capital físico, siendo que debería llamarse inversión en capital humano en razón de que el segundo de los términos es infinitamente máspreciado que el primero.

#### D) Nuestra definición

De las definiciones expuestas, consideramos al desarrollo económico para efectos de nuestro trabajo como:

**Desarrollo económico es el mejoramiento constante del nivel de vida de los individuos, que difiere del concepto de crecimiento económico en la medida de que el primero se refiere a aspectos cualitativos y el segundo a aspectos meramente cuantitativos.**

## 9. RELACIONES ENTRE EL DERECHO Y LA ECONOMÍA

75

Seldon, Arthur et al, Diccionario de Economía, p. 103.

76

Con frecuencia uno de los mayores problemas que enfrentan los llamados países subdesarrollados es el de que carecen de personal capacitado para hacerse cargo de los procesos productivos existentes o para introducir innovaciones tecnológicas en ellos. Otro problema lo constituye la llamada "fuga de cerebros", es decir, de aquellos individuos que se capacitan en el extranjero y permanecen en él por encontrar mejores expectativas de vida que en su país de origen.

### A) Nota introductoria

Hemos pensado abordar el controvertido y complejo tema de las relaciones del derecho y la economía desde dos vertientes con la finalidad de proporcionar una visión global que permita formar una idea bastante aproximada al lector. En este orden de ideas, las dos vertientes antes aludidas son a saber: a) Principales corrientes que estudian las relaciones; y, b) Estudio objetivo de las relaciones.

Dentro del primer apartado haremos referencia en específico a la corriente que representa al materialismo histórico, por un lado, y a la tesis del filósofo alemán, Rudolf Stammler, por el otro. El segundo apartado hará un breve referencia histórica que servirá para que podamos establecer algunas de las relaciones que observamos desde un punto de vista objetivo, es decir, sin necesidad de recurrir valorizaciones que respondan a una orientación ideológica determinada.

### B) Principales corrientes que estudian las relaciones

En la actualidad estamos viviendo un proceso intenso de especialización en las distintas disciplinas científicas que conduce a la realización de análisis de la realidad social desde una óptica particular que, en la mayoría de los casos, no toma en cuenta el complejo de relaciones que tienen lugar entre los componentes que conforman a la sociedad humana como un todo indivisible que no es susceptible de dividirse más que a través de un esfuerzo analítico que descompone el todo en fragmentos abstractos que por sí mismos no son capaces de explicar la dinámica social. Esta situación la podemos advertir sobre todo en las ciencias sociales que en el afán de preservar sus respectivas autonomías, pretenden desvincularse de las influencias que ejercen otras ciencias sobre su ámbito específico de estudio; en algunas situaciones el desconocimiento de las interrelaciones puede resultar el mejor de los casos, pues en ocasiones la falta de perspectiva en los análisis puede ser llevado al extremo de pretender explicar el sistema social, las causas por las cuales se transforma, o incluso el surgimiento de otras ciencias, como producto exclusivo de su influencia.

Ahora bien, al punto que hemos llegado es imprescindible continuar sin antes precisar el concepto de sociedad o sistema social, pues con frecuencia lo hemos utilizado. Así pues, el concepto que nosotros

adoptaremos será el siguiente: "El sistema social hace referencia a un conjunto de seres humanos que se relacionan con sus semejantes y con su naturaleza. De ello se infiere que los dos elementos fundamentales de una sociedad son los sujetos que la forman y las relaciones que sostienen; seres e interacciones sistemáticamente vinculados en términos de interdependencia (de ahí *sistema*)"<sup>77</sup>.

Las relaciones humanas tienen un alto grado de heterogeneidad, es decir, los hombres establecen relaciones culturales, políticas, religiosas, económicas, jurídicas, etc. Razón por la que a menudo encontramos textos en los que se habla de la existencia de subsistemas sociales que están insertos dentro del género sistema social. Con estas reflexiones a lo que queremos llegar es dejar en claro que el derecho y la economía no son otra cosa más que subsistemas sociales que no sólo están interrelacionados entre sí, sino que también están en constante relación con otros subsistemas.

En el aspecto específico de las relaciones entre el derecho y la economía encontramos variadas posiciones respecto a la predominancia de uno sobre la otra; vemos opiniones de juristas que afirman que el derecho ha sido la causa determinante de la evolución social, porque es inconcebible la evolución social sin un sistema que regule exteriormente la conducta humana; la culminación de dicha postura se cristaliza en la locución latina que a la letra reza: *ubi ius ubi societas*.<sup>78</sup> Pero no debemos pensar que solamente los juristas han padecido de esta miopía científica y que el resto de los científicos sociales están por encima de tales errores porque la literatura nos desmentiría en el acto. Autores de la talla de Carlos Marx y Federico Engels han postulado la preeminencia del factor económico como determinante en el cambio social en detrimento de las demás disciplinas científicas. A este respecto, y por ser las principales corrientes, consideramos pertinente analizar brevemente el enfoque materialista de la historia (versión marxista), así como el enfoque jurídico que reivindica el papel del derecho, personificado en el filósofo del derecho Rudolf Stammler.

#### a) Postura materialista de la historia.

De acuerdo a los enunciados del marxismo en su más prístina expresión, la historia de la humanidad es el desarrollo de una lucha

<sup>77</sup> Ver a Pastor Santos en *Sistema Jurídico y Economía*, p. 25.

<sup>78</sup> Dónde hay derecho hay necesidad.

constante de clases sociales que pugnan por el poder; históricamente se registran ciclos recurrentes en los que las clases oprimidas se levantan contra sus opresores para arrebatarles el poder, y que una vez alcanzado éste se convierten a su vez en opresores. Respecto al Estado y al derecho, señalan que el derecho es un instrumento de la clase dominante que expresa su voluntad, y la hace efectiva, mediante la utilización del Estado como aparato coactivo con la finalidad de sostener el sistema de producción capitalista. Alfredo E. Ves Losada al analizar el papel del derecho según la concepción marxista opina que "El derecho pasa a desempeñar en la teoría marxista un papel subordinado, como instrumento destinado a mantener la supremacía del sistema económico imperante mediante el poder coactivo del Estado."<sup>79</sup>

Así pues, Marx afirmaba que el modo de producción de los medios materiales de subsistencia es el determinante de la evolución de la conciencia del hombre (es más, llegó a afirmar, en abierta oposición a la posición idealista, que no es la conciencia del hombre lo que determina su ser social, sino que, por el contrario su ser social era lo que determinaba su conciencia), que en la producción social los hombres sostienen relaciones ajenas a su voluntad y que este conjunto de relaciones de producción constituyen la estructura económica de la sociedad sobre la que se levantan las superestructuras jurídicas y políticas a las que les corresponden determinadas manifestaciones sociales como la religión, el arte y la filosofía. Así, llegada una determinada fase del desarrollo de las relaciones de producción, las fuerzas productivas materiales se enfrentarán abiertamente con las relaciones de producción existentes, sobreviniendo como consecuencia la revolución social que trastocará los cimientos de la estructura económica anterior al movimiento para cambiarla por una nueva. Con esta renovación de la estructura económica, la superestructura que se edificó en ella cambia vertiginosamente, así como sus manifestaciones sociales.

"El conjunto de estas relaciones de producción forman la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política y espiritual en general... Al llegar a una determinada fase de su desarrollo, las fuerzas productivas materiales de la sociedad chocan con las relaciones de producción existentes, o, lo que no es más que la expresión jurídica de eso, con las relaciones de propiedad dentro de las cuales se han desenvuelto hasta allí. De formas de desarrollo de las fuerzas productivas, estas relaciones se convierten en trabas suyas. Y se abre

<sup>79</sup> Ver a Alfredo E. Ves Losada en *Economía y Derecho*, VII Reunión Conjunta de Academias Nacionales de Derecho, p. 417.

así una época de revolución social. Al cambiar la base económica, se revoluciona, más o menos rápidamente, toda la inmensa superestructura erigida sobre ella<sup>80</sup>.

En síntesis, podemos decir que lo realmente relevante de esta concepción materialista de la historia consiste en ser la primera explicación seria que se formuló acerca de las relaciones que existen entre los fenómenos económicos y los demás fenómenos sociales.

Las principales características de esta corriente consisten en afirmar que:

### La estructura económica es el conjunto de relaciones de producción que imperan en una fase determinada.

### Que la estructura económica es el factor determinante de los fenómenos sociales y que sobre ella se levantan las superestructuras jurídicas y políticas con sus respectivas manifestaciones sociales.

#### a.1) La reivindicación del derecho: Rudolf Stammler:

Rudolf Stammler, jurista alemán, hace una crítica demoledora de la concepción materialista de la historia en el sentido de que llamar la atención sobre el hecho de que Marx al desarrollar sus conceptos no definió con precisión el alcance y significado de régimen económico de producción<sup>81</sup>, además señala que el derecho y la economía tienen existencias independientes en virtud de que estudian y muestran diferentes fenómenos sociales, es decir, postula la negación de la existencia de un nexo de naturaleza causa-efecto entre ellos como afirmaba Marx. Stammler al formular esta tajante distinción entre derecho y economía echa por tierra el planteamiento de la preponderancia del factor económico sobre el jurídico y los sitúa en un plano conceptual de absoluta igualdad, que desde luego no implica el desconocimiento de sus mutuas influencias y relaciones.

Stammler afirma que la economía social es la cooperación para la satisfacción de las necesidades humanas que necesariamente debe desenvolverse de acuerdo a un cuerpo de reglas conductuales. Esto es, la satisfacción de las necesidades humanas tiene lugar conforme a normas

<sup>80</sup> Ver a Miguel de la Madrid Hurtado en Estudios de Derecho Constitucional, p. 23.

<sup>81</sup> Podemos atrevernos a decir que la mayor y más trascendente obra de Carlos Marx está sustentada sobre el concepto de régimen económico de producción, p. 1, lo que la crítica que hace Rudolf Stammler nos parece acertada.

jurídicas. Carlos Otero Díaz al interpretar la tesis Stammleriana opina que: "La vida social consiste en una cooperación humana presidida por reglas de conducta. En el conjunto de las reglas de conducta, está comprendido el derecho y las normas convencionales; la cooperación humana equivale, según Stammler, a la economía social"<sup>82</sup>

En oposición a la postura materialista de la historia, Stammler afirma que "...es la regulación externa de la conducta el elemento que permite dar unidad a la consideración de los fenómenos sociales; toda vida es, por fuerza, una convivencia exteriormente regulada."<sup>83</sup>, es decir, niega el papel de subordinación del derecho respecto al factor económico y reivindica el papel del derecho como el factor que hace posible la convivencia humana en sus múltiples aspectos.

Antes de finalizar debemos remarcar que si para Marx el derecho no era más que un mero accidente de las relaciones materiales de vida, para Stammler el derecho es el factor que hace posible la vida organizada, y refiriéndose en especial a la economía, sostiene que ésta debe desarrollarse según los lineamientos y cauces que brinde el derecho. Así pues, debemos al pensamiento y a la obra de Stammler la redención del derecho de la servidumbre a que había sido condenado por materialismo histórico respecto a la estructura económica.

#### b) Estudio objetivo de las relaciones

Las relaciones entre el derecho y la economía se remontan hasta los inicios de las sociedades humanas, baste señalar que en la sociedad babilónica se localizan vestigios de fenómenos económicos que cobran forma a través de las regulaciones normativas como del Código de Hamurabi que contenía disposiciones acerca de el derecho de propiedad, hipotecas, préstamos con interés, arrendamiento, etc.

La afirmación vertida no debe tomarse en el sentido de considerar que todo derecho es de contenido económico ni que toda la economía esta regida por el derecho, es decir, debe pensarse que las necesidades económicas del ser humano originan la necesidad de encontrar formas jurídicas que encaucen la actividad social hacia la satisfacción de éstas, pero que también existen otras necesidades cuyo contenido no es económico que requieren de formas jurídicas para satisfacerse. Andrés

<sup>82</sup> Ver a Carlos Otero Díaz en La Influencia del Derecho en la Economía, p. 18.

<sup>83</sup> Ver a Miguel de la Madrid Hurtado en Estudios de Derecho Constitucional, p. 8

Serra Rojas comenta que "Desde tiempos remotos la norma jurídica se enlaza con los hechos económicos... De un derecho consuetudinario se pasa a un derecho escrito. De este modo la vida económica tanto pública como privada, comienza más intensamente a contemplar la economía como un factor determinante de la vida social, y del comportamiento humano. En este amplio proceso social, las reglas jurídicas han creado el régimen jurídico que permite a las actividades humanas alcanzar estos propósitos."<sup>84</sup>

Con frecuencia, algunos autores emiten juicios excluyentes en el sentido de considerar que el derecho forzosamente tienen un contenido eminentemente económico, sin tomar en cuenta la filosofía misma que se inspira el derecho, pues éste tutela los más altos valores a que puede aspirar el ser humano; que no tienen ningún significado económico y que jamás podrán ser justipreciados económicamente, esto es, nos referimos a valores como los de las relaciones familiares, el derecho a la vida, a la libertad personal, a la libertad de ideas, a la libertad religiosa, al respeto de la personalidad, al honor, etc.

Sin embargo, en el afán de ser objetivos estamos obligados a mencionar que existen ocasiones en que los fenómenos económicos pueden llegar a sustraerse de toda regulación jurídica, pues su dinámica propia no se puede detener ante la falta, o exceso, de una regulación jurídica<sup>85</sup>, o bien, ante una regulación que resulte ineficiente por no comprenderlos adecuadamente.

A manera de reflexión, válgase anotar que los cambios que experimentan las sociedades humanas son tan vertiginosos que los juristas no sólo deben redoblar esfuerzos, sino multiplicarlos porque corren el riesgo de ser superados, ignorados y aun combatidos por la colectividad si no son lo suficientemente sensibles para advertir los cambios y plasmarlos adecuadamente en normas jurídicas.

Debe darse paso a nuevos enfoques del derecho, pensar que las normas no son el fin mismo del derecho, sino que reflejan contenidos humanos con todas las grandezas y miserias que ello implica; advertirse que concomitantemente con el desarrollo de las sociedades humanas, los fenómenos jurídicos y los económicos han ido tomando perfiles cada vez más acabados que hacen indispensable la comprensión de las relaciones

<sup>84</sup> Ver a Andrés Serra Rojas en Derecho Económico, p. 54.

<sup>85</sup> Debemos reconocer que los fenómenos económicos llegan a desenvolverse aún en contra del orden normativo, simplemente basta señalar que existen cosas, drogas, cuyo comercio está prohibido y que sin embargo sigue realizándose.

entre el derecho y la economía no como normas jurídicas o principios económicos abstractos que no guardan ningún orden o correspondencia, sino que debe partirse de la idea de que las relaciones se entablan entre los *todos orgánicos* que constituyen los sistemas (subsistemas sociales) jurídicos y económicos.<sup>86</sup>

En este orden de ideas, el sistema económico necesita de un sistema jurídico que establezca con precisión la forma bajo la cual se desarrollarán los procesos de producción que se lleven a cabo en una sociedad determinada y en un momento histórico dado, es decir, el sistema jurídico consagra las instituciones económicas del sistema económico a través de normas que básicamente disponen la organización de la propiedad de los bienes y el régimen según el cual los agentes económicos se obligan y cumplen obligaciones de contenido económico.<sup>87</sup>

De manera preliminar, quisiéramos transcribir un párrafo de la obra de Lizardo Novillo Sarabia que nos parece adecuado para resumir las aseveraciones contenidas en este apartado:

"...forzoso es admitir la fuerte ligazón que hay entre el Derecho y la Economía, relación que se explica, porque uno y otra son producidos de la vida social, la que presupone un orden jurídico, el que debe proporcionar la estructura jurídica adecuada para la producción, circulación y consumo de las riquezas del modo más conveniente y provechosos para la comunidad. El orden económico es establecido durante mediante una regulación jurídica de los distintos aspectos o tramos del proceso económico y en ese sentido parece cierto que la Economía está subordinada al Derecho, pero, es innegable que las transformaciones de la vida económica exigen cambios legislativos que llevan a una modificación del orden jurídico, cuya finalidad es dar respuesta a los cambios que en la vida social producen los nuevos fenómenos económicos."<sup>88</sup>

Finalmente no nos resta más que decir que, en la actualidad los enfoques unilaterales están cediendo paso paulatinamente a la formulación de estudios interdisciplinarios en materia jurídico-

<sup>86</sup> Para los efectos de la exposición entendemos sistema jurídico como: "...un cuerpo operativo de instituciones, procedimientos y normas jurídicas". John Henry Merryman en La Tradición Jurídica Romano-Canónica. Por otro lado, debe ponerse de manifiesto que "...en todo sistema jurídico hay dos grandes grupos de elementos. Uno lo constituyen las normas sustantivas; el otro, los instrumentos encargados de la aplicación de aquellas". Santos Santos en Sistema Jurídico y Economía. Y por sistema económico entendamos que "...es el conjunto de estructuras, relaciones e instituciones complejas que resuelve la contradicción presente en las sociedades humanas ante las ilimitadas necesidades individuales y colectivas, y los limitados materiales disponibles para satisfacerlas." Jorge Wither en Derecho Económico. p. 24

<sup>87</sup> Al respecto sería interesante señalar que las Constituciones recogen este espíritu al regular de manera concreta el régimen de propiedad en sus diversas modalidades. Por su parte las legislaciones secundarias incorporan el concepto de responsabilidad patrimonial por lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones. Más adelante analizaremos estos datos en el apartado correspondiente.

<sup>88</sup> Ver a Lizardo Novillo Sarabia en Economía y Derecho, VII Reunión Conjunta de Academias Nacionales de Derecho y Ciencias Sociales.

económica que beneficiar nuevas interpretaciones que permiten explicar con mayor veracidad el surgimiento, causas y efectos de los fenómenos sociales<sup>89</sup>.

## 10. DERECHO ECONÓMICO

### A) Marco de referencia

El derecho económico es resultado de una nueva concepción sobre la función social que el derecho debe desempeñar en las sociedades modernas; producto de transformaciones sociales y económicas que han exigido la creación de un nuevo derecho que sea capaz de captarlas en virtud de que el derecho privado (derecho civil y mercantil) mostró su ineficiencia como instrumento para salvaguardar el equilibrio social.

La existencia del derecho económico debe explicarse a la luz del surgimiento del derecho social, el cual tiene sus orígenes en las postrimerías del siglo XIX bajo la vigencia del Estado liberal. En esta lapso histórico, el desarrollo del liberalismo había creado situaciones de verdadera injusticia social bajo la falsa premisa de la igualdad formal de los individuos, circunstancia que era lejana a la imperante realidad social<sup>90</sup>. En especial advertimos que en el capitalismo industrial, el trabajador estaba colocado en una situación de verdadera subordinación frente al patrón al no tener otra alternativa que aceptar las condiciones de trabajo que le eran impuestas o morir de hambre junto con su familia.

<sup>89</sup> Podemos citar dos de los más relevantes análisis que han surgido en la actualidad como una muestra de la tendencia a realizar estudios multidisciplinarios. En primer lugar encontramos el *Law and Economics* o *Análisis Económico del Derecho* que como su nombre lo indica es precisamente un enfoque o perspectiva innovadora que, sin pretender erigirse como una rama autónoma del derecho, utiliza la metodología y técnicas de análisis de la ciencia económica para explicar y estudiar temas jurídicos; podemos decir que esta visión novedosa del derecho ha logrado explicar aspectos que el análisis tradicional o formal del derecho no ha podido (concepto de la eficiencia de las instituciones jurídicas, análisis de los derechos de propiedad, análisis de los riesgos y accidentes, maximización en la asignación de recursos en el sistema jurídico, costos de transacción del sistema jurídico, etc). El análisis económico del derecho ha venido desarrollándose incipientemente desde finales del siglo XIX, principalmente en los Estados Unidos, hasta nuestros días que es cuando ha alcanzado un gran auge que va adquiriendo mayores proporciones al demostrar su utilidad; el respecto es conveniente distinguirlo del derecho económico con el objetivo de no incurrir en confusiones derivadas de una traducción literal del término original en inglés. Así pues, la primera diferencia entre ambos enfoques es el lugar de procedencia u origen académico, el *law and economics* surge en E.U. y en derecho económico en Francia. La segunda diferencia consiste en que el derecho económico es de fecha de surgimiento posterior al *law and economics*, pues como dejamos asentado, advertimos la presencia del segundo desde fines del siglo XIX en tanto que el primero surge en la década de los 30's en la Europa continental como una respuesta al liberalismo que demostró su estado fracasado. En tercer lugar, el derecho económico describe los efectos de las leyes e regulaciones jurídicas sobre la sociedad, es decir, contempla los aspectos macroeconómicos de la ley, en tanto que el *law and economics* realiza análisis microeconómicos de leyes e regulaciones particulares, así como su impacto en sectores específicos.

En segundo término, podemos mencionar el surgimiento de una corriente de análisis jurídico que recibe la denominación de la escuela de la crítica jurídica o estudios de crítica jurídica que surge en la década de los 70's en universidades de los E.U. (Harvard, Yale) como una reacción al análisis formal del derecho, que sin pretender constituirse como la herencia intelectual del marxismo propone abandonar el concepto burdo de la ley como un instrumento de opresión de clases para considerar que el derecho es política que sirve al propósito ideológico de enmascarar la explotación y la injusticia con un velo de justicia aparente que hace que los oprimidos apoyen al sistema, y por ende a su propia opresión. Así pues, la crítica jurídica es un movimiento uemanista que ante todo está en contra del análisis formal del derecho; se fundamenta en la producción intelectual del Max Weber, Antonio Gramsci. Este análisis ha ido cobrando adeptos no sólo en los E.U., sino también en los países de derecho escrito; como ejemplo podemos citar a Oscar Correas que entre sus diversos trabajos ha producido "Ideología Jurídica" como uno de los más representativos.

<sup>90</sup> Desde el enfoque marxista se considera que "...el derecho burgués es derecho igual, que por serlo, precisamente, es un derecho de la desigualdad; u, como también se dice, la desigualdad real es sancionada a través de la igualdad formal." Ver a Oscar Correas en "Ideología Jurídica", pp. 21-24.

Afortunadamente para remedio de tan grave problemática surgió el derecho social<sup>91</sup> como un obstáculo a la serie de abusos que operaban en el mercado, y en general en todos los órdenes de la vida, mediante la institución de mecanismos de protección. Se olvidó el sofisma de la igualdad formal para dar paso a la necesidad de proteger a los individuos y a las clases social y económicamente débiles.

Gustav Radbruch considera que "La idea central en que el Derecho social se inspira no es la idea de la igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen; la igualdad deja de ser, así, punto de partida del Derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico."<sup>92</sup> Así, vemos la inclusión del derecho laboral dentro de las tradicionales ramas del derecho como una respuesta a la búsqueda de la clase trabajadora por la dignidad y mejores expectativas de vida, así como la aparición en el escenario jurídico del derecho agrario como el derecho que preserva los derechos de las comunidades rurales.

Pero el derecho social no se refiere únicamente al derecho laboral, sino que también hace alusión al derecho económico como aquél que establece límites a los intereses individuales egoístas en favor de los intereses colectivos en el ámbito de las relaciones económicas; sin llegar, claro está, al extremo de sacrificar al individuo en aras de la colectividad, es decir, el individuo conserva los atributos fundamentales de su personalidad, pero sin desconocer los deberes que tiene con la sociedad.

En el marco concreto del derecho económico tenemos que hablar de su surgimiento en Europa y en los Estados Unidos por una parte, y de su surgimiento en México por la otra. Así pues, la aparición del derecho económico en Europa se manifestó a través del encauzamiento estatal de las fuerzas productivas con fines bélicos (se configuran las llamadas economías de guerra): en especial en Alemania con el nacional socialismo y en Italia con el corporativismo, así como en la respuesta estatal que se produjo frente las consecuencias que desató la guerra<sup>93</sup> y a las necesidades de reconstrucción nacional.

<sup>91</sup> Por derecho social entendemos que es "...aquella rama formada por el conjunto de instituciones y normas jurídicas protectoras de las clases sociales económicamente débiles, que tienen por objeto asegurar la convivencia de los diversos sectores desiguales de una sociedad dentro de los principios de justicia y equidad" Raúl Gómez García en Derecho Agrario Mexicano, p. 88.

<sup>92</sup> Ver a Gustav Radbruch en Introducción a la Filosofía del Derecho, p.162.

<sup>93</sup> La respuesta estatal consistió en medidas intervencionistas que regulaban los precios máximos de los bienes y servicios, servicio obligatorio del trabajo, nuevas coactivas para la producción y distribución de mercancías, etc. Para una información más amplia acerca de las etapas de surgimiento del derecho económico en Europa, ver a Santos Billa en Derecho Económico y Derecho Civil.

En Estados Unidos, surge a raíz de las medidas adoptadas, new deal, por el presidente Roosevelt para hacer frente a la gran depresión de los años 30's. Recuérdese la aparición en el escenario internacional del Welfare State o Estado del Bienestar que se caracterizó por la instauración de las políticas sociales como una de las prioridades del Estado.

Por lo que hace a México, los motivos que impulsó el surgimiento del derecho económico están referidos a las condiciones socio-económicas que existían en el país antes del movimiento armado de 1910. La desigualdad social, la concentración de la riqueza en pocas manos que contribuía a acentuar la afrentosa distinción entre la opulencia y la miseria, entre muchas otras causas, exigían cambios radicales que pronto encontraron su válvula de escape en la primera revolución social del siglo XX. De esta forma, es hasta el Constituyente de 1917 donde encontramos por primera vez los signos del derecho económico a través de la postulación de la función social que debe cumplir la propiedad, así como del principio de que la Nación es la propietaria original de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, cristalizados en el artículo 27 de nuestra Carta Magna.

#### B) Características del derecho Económico

Las características que a continuación enumeramos como pertenecientes al derecho económico son las que con mayor frecuencia hemos observado que se presentan en los estudios que al respecto se han formulado, por lo que quizás el lector especializado podrá agrandar la lista con otras más específicas. Así pues, las principales características son:

**### Instrumental.** Porque sus normas se presentan como un instrumento destinado a satisfacer las demandas de la sociedad en su conjunto. Fundamentalmente su carácter instrumental se refiere al papel que desempeña como "instrumento para el cambio social"; lo que de ninguna manera excluye la posibilidad de que sus normas contengan a su vez derechos sustantivos o adjetivos, ya sean individuales o colectivos, como sería el caso de los artículos 25, 26, 27, 28, 31, 123, etc. de nuestra Constitución.

**### Humanista.** Busca el equilibrio social entre los intereses individuales y los colectivos: "...nace y se desarrolla con el respeto de la sociedad, sin borrar los derechos humanos individuales, sino evitando su abuso contra ellos."<sup>94</sup> Promueve el mejoramiento constante y permanente del hombre como un fin en si y no como un instrumento al servicio de fines ajenos, es decir, "...su principal preocupación es el hombre mismo, merecedor de una vida digna y de que su búsqueda de progreso individual y social se dé en condiciones sociales y políticas potencialmente iguales..."<sup>95</sup>

**### Dinámico.** El dinamismo del derecho económico está referido a dos aspectos de gran importancia. El primero consiste en la vigencia temporal de sus normas, es decir, la rapidez con que se presentan los fenómenos económicos y sociales que regulan las normas del derecho económico hace que muchas veces surja la necesidad de modificar su contenido cuando apenas han empezado a surtir efecto. El segundo está estrechamente vinculado con el primero y se refiere a la producción normativa del derecho económico, esto es, por la complejidad y rápida transformación de sus disposiciones los órganos legislativos convencionales se ven dificultados para realizar su labor con la rapidez que ameritan algunas situaciones, por lo que se deja al ejecutivo su formulación a través de reglamentos o circulares.

**### Complejo.** El derecho económico requiere para su elaboración de la participación de otras ramas del derecho público y privado (v.gr. derecho mercantil, administrativo o constitucional), de la participación de sujetos de diversas disciplinas científicas, así como de los elementos de análisis y de contenido que toma de la ciencia económica. Estos matices apuntan al hecho irrefutable de que el derecho económico no puede ser analizado bajo el lente del análisis formal el derecho, sino que se constituye como un enfoque de un nuevo orden jurídico y no como una nueva rama autónoma del derecho que tiene que ser analizado a través de los métodos que proporcionan las ciencias sociales, y en especial por los métodos de la ciencia económica.

**### Concreto.** La reglamentación del derecho económico tiene la nota de la particularidad o concreción, toda vez que el contenido material

<sup>94</sup> Ver a Manuel H. Palacios Luna en *El Derecho Económico en México*, p. 27

<sup>95</sup> Ver a Jorge Wilches en *Derecho Económico*, p. 18.

de sus disposiciones se refiere a ramas específicas de la economía, lo que ha llevado a afirmar a Jorge Witker que el criterio de especialidad del derecho económico no es jurídico, sino económico. Este afirmación parece ser compartida por Santos Briz al comentar que: "La tendencia a la concreción, detalle y tipificación se observa especialmente en los ordenamientos económicos de cada una de las ramas de la economía, por ej., en la industria y en la agricultura."<sup>96</sup>

**###** Nacional e internacional. Las comunicaciones y medios de transporte han hecho que en la actualidad los países del orbe se aproximen entre sí quiéranlo o no; es una realidad ante la cual nadie puede cerrar los ojos.

Los fenómenos sociales rebasan las fronteras nacionales y se proyectan hacia el exterior, motivando que el derecho económico no sólo regule a las personas físicas y morales dentro de los territorios nacionales, sino que también extiende su influencia fuera de él. Esto se ha logrado mediante la celebración de convenios internacionales que regulan materias que escapan de los ámbitos territoriales específicos de cada Estado, dichos convenios se refieren a aspectos tales como la navegación aeronáutica, explotación de los recursos marinos, lucha contra la contaminación, etc. La incidencia del carácter internacional del derecho internacional se presenta con gran nitidez en el hecho de que con la celebración de los tratados o convenios internacionales, los Estados se ven obligados a expedir su legislación nacional en concordancia con éstos<sup>97</sup>.

### C) Sujetos del Derecho Económico

Los sujetos del derecho económico de manera general son todos aquellos agentes económicos que, sin importar su forma jurídica o condición patrimonial, intervienen en el ciclo económico de producción, distribución y consumo de bienes y servicios en una economía. De manera más precisa, los sujetos son: el Estado en su papel rector y los agentes económicos que configuran el sector de empresas (sociales y privadas) y el de familias (consumidores).

<sup>96</sup> Ver a Santos Briz en Derecho Económico y Derecho Civil, p. 44.

<sup>97</sup> Algunas veces los tratados internacionales previenen expresamente que los Estados signatarios deben realizar las modificaciones pertinentes en sus legislaciones nacionales a efecto de hacerlos operativos; incluso en el tratado de Viena se dispone que no se puede alegar como causa justificada de incumplimiento de los tratados internacionales el que el tratado sea incompatible con las disposiciones del derecho nacional.

#### D) Los temas del Derecho económico

De manera enunciativa, los temas de estudio del derecho económico son:

- ### El sistema jurídico y el sistema económico.
- ### Planeación del desarrollo.
- ### Uso racional de los recursos naturales; recursos forestales, recursos acuíferos, recursos pesqueros, hidrocarburos, electricidad, etc.
- ### Finanzas públicas; incentivos y restricciones a las actividades productivas.
- ### Sistema financiero; control de mercados, regulación de las instituciones de crédito e instituciones auxiliares, sociedades controladoras, etc.
- ### Fomento industrial; reglamentación del crédito para el desarrollo nacional, reglamentación de las empresas en función de su objeto, transferencia de tecnología, vigilancia de la libre concurrencia y prohibición de monopolios y prácticas del mismo género, etc.
- ### Comercio Exterior; prácticas comerciales.
- ### Turismo; promoción de zonas turísticas coadyuvantes del desarrollo nacional.
- ### Contaminación ambiental.
- ### Asentamientos humanos; regulación del crecimiento demográfico.
- ### Protección al consumidor; control de medidas y patrones de cambio, controles sanitarios.

#### E) Definición de derecho económico

A lo largo de la evolución del derecho económico se han encaminado los esfuerzos hacia la elaboración de una definición única que lo abarque. Desgraciadamente esto no ha sido posible porque:

- ### El derecho económico ha ido tomando matices muy particulares de país en país<sup>98</sup>.

<sup>98</sup> Podríamos decir que no sólo de país en país, sino que también de zonas a zonas de influencia. Hasta hace poco, eran dos la zona de influencia de los países occidentales y la zona de influencia de la U.R.S.S.. En la actualidad sobresta la China comunista, aunque su radio de influencia ha decrecido notablemente con la extinción de la U.R.S.S.

### Algunos sectores de la doctrina argumentan su autonomía como nueva rama del derecho en desacuerdo con aquellos que la niegan y lo asimilan a las tradicionales; especialmente al derecho administrativo.<sup>99</sup>

### Otro sector señalan que en realidad no se trata de una nueva rama del derecho, sino que se trata de un nuevo enfoque del orden jurídico. Esta es la que tiene mayor vigencia en nuestro país y a la cual nosotros nos adherimos.

Así pues, dentro de la interpretación que se le ha dado de ser un nuevo enfoque del orden jurídico, al derecho económico se le ha atribuido como elemento central la intervención estatal; al extremo de encontrar definiciones como la de que: es el derecho de la economía organizada (Goldschmidt), o la simplista de considerarlo como: el derecho de la intervención estatal. Sin embargo, nosotros señalamos que el derecho económico en nuestro país se fundó en los principios de justicia social que inspiran a nuestra Constitución, y que si bien recurre a la intervención estatal como un medio para controlar los abusos y desigualdades sociales, éste no es el contenido exclusivo del mismo<sup>100</sup>. Así pues, la definición que adoptaremos de derecho económico será la de Jorge Witker por ser la que a nuestro juicio es la que se ajusta más a las ideas desarrolladas en nuestro país.

**Derecho Económico es el "Conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías substancialmente de derecho público que inscritas en un orden público económico plasmado en la Carta Fundamental, facultan al Estado para *planear indicativamente o imperativamente* el desarrollo económico y social de un país"<sup>101</sup>**

<sup>99</sup> La doctrina española le niega autonomía al derecho económico y lo sitúa en el campo del derecho administrativo; incluso le denomina derecho administrativo económico. Al respecto véase a Mariano Baena del Alcazar en "Sistema Jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía" y a José Francisco Ruiz Massín en el estudio denominado "Bases Constitucionales del Derecho Administrativo".

<sup>100</sup> Ver a Hugo Rangel Cordero en "El Derecho Económico".

<sup>101</sup> Ver a Jorge Witker en 1968, "Administración Pública".

## INTERVENCIONISMO ESTATAL ECONÓMICO

1. Corrientes económicas, A) Mercantilismo, B) Fisócratas, C) Liberalismo, D) Socialismo Utopico y Marx, E) Neoliberalismo y John Maynard Keynes; 2. El orden jurídico en su expresión del intervencionismo estatal, A) Roma, B) Edad Media, C) Renacimiento, D) Época Moderna, E) Época Contemporánea; 3. Los límites; 4. Modalidades de la planificación estatal.

I. Corrientes económicas<sup>102</sup>

## A) Mercantilismo.

Las corrientes económicas que han estudiado la intervención del Estado en la economía en forma más sistemática pueden ubicarse cronológicamente a partir del siglo XV en el escenario de una Europa que pugnaba por liberarse de los rígidos esquemas que habían imperado durante la edad media<sup>103</sup>.

En este contexto, se advierten los esfuerzos centralizadores del poder encamados en la figura del rey que combate tenazmente las resistencias que opone la aristocracia a perder sus antiguos privilegios, así como la emergencia de una nueva clase social que sería determinante en el curso histórico: la burguesía. La época a que hacemos referencia también se caracteriza por la pugna entre el poder temporal y el poder espiritual, es decir, entre el poder real y el poder del papa; se cuestiona la tesis de la investidura divina de los reyes (derecho divino) y se abre paso a una etapa de secularización del poder.

En este ambiente político turbulento se planteó como estrategia para hacer frente tanto a las rebeliones de los señores feudales que obstaculizaban la unidad nacional como a la oposición del papa a la secularización del poder la concertación de alianzas entre los estados-nación en gestación con la burguesía<sup>104</sup>. Estas alianzas reportaron

<sup>102</sup> Recomendamos al lector que se interesa en el aspecto histórico de las doctrinas económicas consultar las siguientes obras: Luis Anguila en "Introducción a la economía política", Walter Buntzen en "Introducción a las doctrinas Políticas Económicas", Santos Pastur en "Ética Jurídica y Económica" y a Raymond D. Gattel en "Historia de las ideas políticas", Pedro Astudillo Urua en "Historia del Pensamiento Económico".

<sup>103</sup> Aunque de manera un tanto tajante se considera que a partir de este siglo se va configurando un sistema precapitalista que se sustenta básicamente en la acumulación del capital. De hecho se considera que el fortalecimiento del Estado se da en forma paralela al surgimiento y desarrollo del capitalismo, al grado de señalar que uno no se puede dar sin el otro, es decir, que el Estado se origina dentro un marco capitalista y que el capitalismo no pudo haber sido engendrado si no hubiera sido auspiciado y protegido por el Estado. Esto fue hábilmente detectado por la corriente marxista que enderezó gran parte de sus críticas a este sincretismo. Para mayor información, ver a Jorge Wilker en "Derecho Económico", Eduardo Andrade Sánchez en "Introducción a la Ciencia Política" y a Marcos Kaplan en "Estado y Sociedad".

<sup>104</sup> La estrategia adoptada fue exitosa, aunque condujo a un ejercicio absoluto del poder en manos del soberano por encima de todo los sujetos de su territorio, con la intervención o participación de estos poder. En las obras

beneficios para ambos en el sentido de que los primeros obtuvieron los recursos para hacer frente a la problemática que enfrentaban, y la segunda consiguió la eliminación de las trabas al comercio como un medio para lograr la acumulación de la riqueza; se suprimieron obstáculos al comercio tales como las alcabalas, los derechos de peaje y tránsito, a la vez que con estas medidas el soberano pudo obtener una mayor base a partir de la cual recaudar mayores impuestos con el objeto de fortalecer y consolidar su poder. De este modo "La burguesía compuesta por personas que, sin pertenecer a la nobleza, mueven las ruedas de la actividad económica, se hace dueña de los nuevos instrumentos de producción y se sobrepone a la aristocracia de sangre (la nobleza no trabaja porque eso la rebajaría: el trabajo es cosa de siervos y villanos)"<sup>105</sup>.

En el campo económico se van perfilando una serie de ideas que se identificarán más tarde con la corriente del *mercantilismo*<sup>106</sup>. Esta corriente tiene al Estado como el punto toral de la misma, pues expresa gran preocupación por su fortalecimiento al sostener que en la medida en que se enriquezcan los ciudadanos que lo integran, el Estado también lo hará. Esta forma de pensamiento curiosamente no fue desarrollada por los sectores intelectuales de la época, sino que fueron los comerciantes, banqueros y hombres de negocios en general quienes la desarrollaron como un arma ideológica con miras a justificar la intervención estatal en la economía<sup>107</sup> y verse así favorecidos en sus formas de organización y de producción. Es en Francia en la época de Colbert, Ministro de Luis XIV, cuando el intervencionismo estatal alcanza su máxima manifestación a través de una amplia y profunda regulación de las actividades industriales y aduanales.

El mérito del mercantilismo radica en que logró identificar los intereses estatales con los intereses del capital y la nueva clase emergente. Pedro Astudillo Ursúa logra condensar con gran claridad los lineamientos generales de esta corriente del pensamiento al decir que:

se gesta el concepto de soberanía que encuentra su magistral exposición en Juan Bodino. Para una rápida referencia de las características de la época a que hacemos alusión, remitirse a H. Angel Gallo en "Diccionario de Historia y Ciencias Sociales" bajo las voces de Estado moderno (Estado Absolutista), Feudalismo y Renacimiento.

<sup>105</sup> Ver a Walter Montenegro en "Introducción a las Doctrinas Político Económicas", p. 56.

<sup>106</sup> Los principales representantes de la escuela mercantilista son: España: Daniel de Olivares, Padre Mariana; Italia: Scaruffi, Davanatti, Giovanni Botero; Francia: Colbert, Juan Bodin, Antonio de Montesquieu; Inglaterra: Thomas Mun, Sir Josiah Child, William Temple, Charles Davenant, William Petty, John Locke.

Asimismo, las principales características de esta escuela consisten en: 1) que la fuente de la riqueza de las naciones se encuentra en la acumulación de metales (metalismo), en especial del oro y de la plata (bimetalismo); 2) fuertemente nacionalista; 3) alta participación del Estado en la vida económica; 4) el comercio exterior debe estimularse; 5) fungen por una población numerosa como fuente de riqueza; 6) la industria es la actividad más importante en un país.

<sup>107</sup> Esta intervención estatal se logra mediante la unificación del régimen aduanero, del sistema monetario, del sistema de pesos y medidas, así como del la adopción de medidas proteccionistas para favorecer las manufacturas y productos autóctonos, así como de políticas de comercio exterior.

"Los comerciantes se convirtieron en apoyo de los señores de más influencia y éstos, centralizando el poder, dieron nacimiento a las monarquías nacionales. Las nuevas condiciones sociales, económicas y políticas de Europa, permitieron consolidar las economías nacionales y con ellas el poder absoluto de las principales casas reinantes de Europa. Los comerciantes de cada país estaban de acuerdo en que era necesaria la existencia de un Estado tan independiente y poderoso como fuera posible, de modo que se pudiera confiar en que el gobernante iniciaría una definida política de aliento y defensa de los intereses económicos de sus comerciantes e industriales. Los nuevos estados nacionales y los comerciantes e industriales se protegieron mutuamente. Éstos aumentaron sus ganancias con las reglamentaciones de los príncipes y reyes, quienes aumentaron los recursos del Tesoro Real."<sup>108</sup>

## B) Fisiócratas.

Como los sucesores de los mercantilistas, los fisiócratas<sup>109</sup> son los actores a quienes les corresponde formular una nueva postura respecto a la intervención estatal en la economía. Para ello tuvieron que valerse de un concepto clave para la elaboración de toda su doctrina: la naturaleza. Con base a esta norma fundamental, los fisiócratas (fisis, naturaleza) sostuvieron la existencia de una ley natural, con arreglo a la cual todas las cosas debían disponerse.

Se considera que el orden natural se refleja en el derecho natural, pues éste contiene las leyes de la naturaleza según las cuales se rige el mundo material, el mundo orgánico y el hombre mismo. Respecto al Estado encontramos un cambio de actitud, pues los fisiócratas consideran que éste debía abstenerse de intervenir en la economía al considerar que su actividad era nociva porque alteraba el orden natural al que pertenecían los fenómenos económicos; en función del concepto central del orden natural atacan las restricciones e intervenciones estatales en el proceso económico que fomentaban los mercantilistas al argumentar que si el individuo se encontraba libre de toda influencia y seguía la naturaleza inherente a todas las cosas y acciones, entonces también estaría orientado de manera *natural* hacia su máximo beneficio.

Por otro lado, afirman que la intervención estatal atentaba contra la libertad humana al determinarle fines que no eran los deseados o más

<sup>108</sup> Ver a Pedro Astudillo Urda en "Historia del Pensamiento Económico", p. 33.

<sup>109</sup> Los principales representantes de esta corriente son: François Quesnay, Melchior de la Rivière, Mirabeau y Turgot. Las principales características de esta escuela son: 1) la principal fuente de toda riqueza es la agricultura; 2) la existencia de un orden natural que es evidente y es susceptible de conocerse racionalmente; 3) la sociedad no está sujeta de estar en el dominio de las leyes naturales que son siempre las mismas en todo tiempo y lugar. Incluso se habla de un orden social natural. Es necesario hacer una especial mención al trabajo de François Quesnay, médico real y de madame Pompadour, quien planteó un esquema de flujo de mercancías en el proceso de producción-distribución-consumo de mercancías análogo al flujo sanguíneo humano (artículo discutido). Con este planteamiento Quesnay consideraba que el flujo de bienes entre los individuos es natural e independiente de toda fuerza humana, por lo que el Estado debe reconocer y respetar estas leyes.

convenientes, es decir, el hombre es quien tenía que decidir acerca de sus propios intereses sin que nada ni nadie influyera en sus decisiones; resulta interesante acotar que según esta corriente el Estado no es otra cosa que la suma de los intereses individuales, razón por la cual, si el Estado alteraba el interés individual atentaba contra el interés general y por ende contra sí mismo. Esto da a entender que el individuo se sitúa en un plano de supremacía frente al Estado en virtud de que éste no tiene razón de ser si no es por el individuo. Precisamente es aquí donde encuentra plena cabida el lema que resume la filosofía fisiócrata: *laissez faire, laissez passer tout va de la même main*.

En síntesis, los fisiócratas postulan que el orden social es un orden natural (orden social natural), que deben ser suprimidas las restricciones artificiales que se imponen al orden económico y que al Estado solo le corresponden tareas de protección al individuo como la de la impartición de justicia (castigo a quienes violaran las leyes naturales) o la organización de la defensa de la nación.

### C) Liberalismo.

Con el precedente fisiócrata surge el liberalismo económico que fue seguido y desarrollado por autores por todos bien conocidos como sería el caso del economista escocés Adam Smith (1723-1790). El liberalismo económico coincide grandemente con los lineamientos fisiócratas respecto a la existencia de un orden natural independiente de la acción humana; reafirman la validez del postulado *laissez faire, laissez passer* al considerar que la actividad del individuo se fundamentaba precisamente en el interés del mismo individuo (teoría del interés egoísta del individuo): ¡Quien mejor que el propio individuo para juzgar que es lo que le conviene más! ¡El individuo sabe mejor que nadie cuales son sus intereses, incluso mejor que el legislador o el estadista!.

"Es evidente que el propio individuo es el que, desde el lugar en que se encuentra, puede juzgar mucho mejor que lo que ningún estadista o legislador podría hacerlo por él, cuál es la clase de actividades a que puede dedicar su capital en el país, o cuál es el producto que es probable represente un valor mayor."<sup>110</sup>

Se pensaba que los intereses individuales eran conducidos espontáneamente como por una *mano invisible* hacia lo que era más conveniente para los intereses de la sociedad<sup>111</sup>. Esto no implicaba la

<sup>110</sup> Texto de Adam Smith del libro intitulado "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones" obtenido de Pedro Astudillo Prada en "Historia del Pensamiento Económico".

supresión del Estado, sino que su actuación debía limitarse a realizar aquellas actividades que por sí mismas no resultaran atractivas al individuo o que por su magnitud o naturaleza no pudieran ser prestadas por el individuo; de acuerdo al pensamiento liberal, la intervención estatal debía circunscribirse a las siguientes actividades: defensa o protección de la sociedad frente a la violencia o invasión de otras sociedades, protección de los individuos frente a las injusticias y opresiones que cometan otros miembros de la sociedad, construcción y mantenimiento de obras públicas (caminos, puentes, puertos, correos, etc.) que siendo necesarias a la sociedad no son atractivas a los individuos porque sus beneficios no alcanzan a cubrir sus gastos, o bien, que exista un interés público en su funcionamiento.

#### D) Socialismo utópico y Marx.

Las relaciones de producción que caracterizaron al liberalismo económico gestaron serios desajustes sociales que encontraron su clímax en el siglo XIX; esta época mostró las crueldades de un sistema injusto que lejos de hacer feliz al hombre lo conducían por los caminos de la miseria y la degradación.

La revolución industrial demostró las contradicciones que pueden crearse cuando la tecnología se constituye como un fin y el hombre en un medio. Así, la humanidad presenció el desplazamiento del hombre por las máquinas y la transformación de los procesos de producción, pues ésta dejó de ser manual para tornarse en mecánica; la principal consecuencia de esta transformación es que los volúmenes de producción aumentaron considerablemente sin que existiera también un aumento en el consumo que lo absorbiera. Esto es, las máquinas que sustituyeron exitosamente a los trabajadores hicieron que hubiera una reducción en el empleo de la clase trabajadora y como consecuencia la demanda-consumo decayó sensiblemente, los ingresos eran menores, y pronto se evidenció una profunda crisis de la que se llegó a pensar que era el prólogo de la destrucción del sistema capitalista.

Los profetas de esta caída habían aparecido condenando los excesos del capitalismo bajo la denominación común de *socialistas utópicos*<sup>111</sup>, calificación de Marx. Los postulados fundamentales de esta corriente se pronunciaban por la desaparición de la propiedad privada

<sup>111</sup> Ver el capítulo: El mundo maravilloso de Adam Smith que está contenido en la obra de Robert L. Heilbroner "Vida y Doctrina de los Grandes Economistas".

<sup>112</sup> Algunos de los exponentes de esta corriente son Saint-Simon, Robert Owen y Charles Fourier.

como el pilar sobre el que se sustentaba el orden liberal, así como la extinción del Estado como un medio para superar la crisis. Sin embargo, no lograron concretar sus propuestas en formas viables que permitirán sustituir al Estado por una organización que reportara más ventajas.<sup>113</sup>

"Vieron también que este cambio sólo podía provenir de una modificación profunda del régimen de propiedad que constituía el fundamento del orden social de los liberales. Al modificar el régimen de propiedad, sería modificado el orden económico y el político. Algunos propusieron la desaparición de la propiedad y otros propusieron una forma de propiedad comunitaria. Sus propuestas, sin embargo, no fueron más allá del señalamiento del problema y de algunas formas de superarlo."<sup>114</sup>

Como apuntamos, los socialistas utópicos no fueron un serio problema para el liberalismo económico. Su contribución realmente importante consistió en el hecho de ser los inspiradores y concientizadores que dieron la voz de alarma sobre la necesidad de un cambio social al echar por tierra la idea del orden natural y sustituirlo por el concepto del orden social.

Carlos Marx (1818-1883), fue el catalizador de la tensión social de su época, denunció las graves contradicciones sociales y señaló como principal responsable al modo de producción capitalista.

Marx desarrolló interesantes teorías acerca del valor de las mercancías, de la fuerza laboral, de las relaciones de producción, así como de conceptos como el de la plusvalía (absoluta y relativa), usando para ello un nuevo análisis o enfoque: el materialismo histórico. A pesar de lo importante que resulta la teoría marxista<sup>115</sup> desde el punto de vista del estudio de las corrientes económicas, lo que nos interesa, para efecto de continuar nuestro trabajo, es la concepción que tiene acerca de las relaciones entre el Estado y la economía; desafortunadamente Marx no elaboró ninguna teoría general acerca del Estado<sup>116</sup>, pero sabemos que tuvo que partir necesariamente de algunas reflexiones sobre él para desarrollar sus planteamientos sobre el sistema económico de producción.

<sup>113</sup> Lo más que llegaron a proponer fue la creación de organizaciones de productores con capacidad para autoabastecerse, lo que nos hace pensar en el concepto de autarquía fanejada por las ciudades griegas del siglo V A.C.

<sup>114</sup> Ver a Fernando Sánchez en "Estudios sobre Economía y Estado", p. 16.

<sup>115</sup> Las principales características de la escuela marxista son: 1) La concepción materialista de la historia; 2) Es un movimiento esencialmente del proletariado; 3) Tiene un carácter revolucionario que pugna por la desaparición de las relaciones de dominación y por la supresión de la propiedad privada sobre los medios de producción; 4) Como movimiento revolucionario, la realización de su ideal se puede hacer por medios pacíficos pero no descarta la vía violenta; 5) Se autodenomina como socialismo científico en oposición al socialismo utópico.

<sup>116</sup> En el apartado de relaciones de producción adelantamos la concepción marxista del Estado.

Así pues, Marx sostuvo que el Estado se ubica formando parte de la superestructura que se erige sobre la estructura económica, que es un instrumento de explotación de la clase oprimida utilizado por la clase poderosa para mantener el modo de producción capitalista que solamente trae beneficios a esta última y que el poder estatal será más represivo en los momentos en que la lucha de clases se perfila más violenta: el Estado es una dictadura de clase.

Dentro de la interpretación marxista, el Estado es resultado de las relaciones sociales de producción; el conjunto de las relaciones sociales de producción forman la estructura económica sobre la cual se eleva la superestructura política. Esto lleva a sostener a Marx que una vez que cambien las relaciones de producción el Estado tendrá que cambiar más o menos rápido, más rápido que menos, porque éste no es más que un mero reflejo de la estructura económica (teoría del reflejo).

Marx afirma que el Estado es una formación transitoria, susceptible de transformarse, y aún de suprimirse, conforme cambien las condiciones históricas de la producción, así como las relaciones sociales que se establecen alrededor de éstas. Por tanto, niega la existencia del Estado como un fenómeno en sí mismo: como un ente independiente de la sociedad.

A diferencia de los movimientos radicales que surgieron en Europa, Marx piensa que el comunismo no es una etapa a la que se puede llegar inmediatamente, sino que debe prepararse al hombre para alcanzarlo porque ha estado mucho tiempo inmerso en los vicios del sistema capitalista. De este modo plantea la necesidad de un Estado de transición en el que se imponga la dictadura del proletariado<sup>117</sup>, cuya función primordial será la de hacer desaparecer los restos del modo de producción capitalista y preparar el advenimiento de una sociedad sin clases; la intervención estatal en la economía dentro de la corriente marxista se advierte únicamente en la fase de transición, pues el Estado tenderá irremediablemente a la destrucción.

Advertimos que Marx propone una nueva sociedad sin clases en la que no se requiere de un Estado como un instrumento clasista-coactivo. La realización de ello se logrará a través de la abolición de la propiedad privada sobre los medios de producción, pues sólo de este modo se transformará la estructura económica de un modo de producción

<sup>117</sup> Al respecto de esta idea, el marxismo ha sido duramente criticado por la negación de la libertad que presupone la dictadura del proletariado. Ignacio Burza Ordoñez dentro de la doctrina socialdemócrata mexicana, critica duramente la corriente marxista en su libro "Derecho Constitucional".

capitalista a un modo de producción comunista; para Marx, en la nueva sociedad no habrá necesidad de un Estado, ni tampoco, a se vera, habrá ningún tipo de dirección (como sostienen los anarquistas), sino que la transformación dará lugar a la conformación de un poder público que carecerá de la esencia política, entendida esta como relaciones de dominación-opresión.

#### E) Neoliberalismo y John Maynard Keynes.

Ante los ataques marxistas, pronto los partidarios del liberalismo económico se aprestaron a hacerles frente y no tardaron en enderezar todos sus esfuerzos con el fin de desvirtuarlos, diciendo por ejemplo que Marx era un radical y que había malinterpretado a David Ricardo. Sin embargo, quiérase o no, se debe aceptar que la aparición de Marx fue un parteaguas en la historia del pensamiento humano.

Así pues, la crítica abierta al sistema de libre mercado que hizo Marx, fomentó que se compactara un cuerpo de escritores que presentaron una defensa común a los ataques formulados. Encontramos así en Inglaterra a William Stanley Jevons y Alfred Marchall; en Francia a León Walras; en Suiza a Wilfrido Pareto; En Austria a Carl Menger y en Estados Unidos a Irwin Fisher.

Con esta nueva generación de ideólogos que recibieron la denominación de *neoclásicos* se inició una nueva etapa en la evolución del pensamiento económico; se abandonaron viejas teorías y conceptos, como el de que el trabajo es el creador del valor de las mercancías, y surgen fulgurantemente los nuevos conceptos de la utilidad marginal, utilidad decreciente, óptimo Paretiano, las expectativas racionales del consumidor, la teoría subjetiva del valor. Por lo que respecta al papel del Estado en la economía, fieles a la tradición liberal o clásica confirman su oposición a cualquier tipo de injerencia estatal en la vida económica y consideran que éste debe limitarse a la realización de las actividades tradicionalmente asignadas, aunque con la innovación de que el Estado podía intervenir en el flujo monetario a través de la política monetaria (escuela monetarista).

Como si la naturaleza humana fuera proclive a la belicosidad, apenas una década después del inicio del presente siglo tiene lugar la primera gran conflagración de magnitud mundial y con ella todos los horrores que pueden flagelar al ser humano. En el contexto de la recuperación económica de los daños causados por la guerra, el sistema

capitalista y el Estado liberal se debatieron en medio de una gran crisis económica que provocó grandes tensiones sociales y políticas. La Gran Depresión de los años 30's alcanzó niveles alarmante, tan sólo en los Estados Unidos la cantidad de desempleados fue de 14 millones y el 85% de las empresas quebraron<sup>118</sup>. Este desolador panorama demostró que el enfoque neoclásico no era apto para explicar las crisis recurrentes de los ciclos económicos.

Entonces surge la gran figura del economista inglés John Maynard Keynes (1883-1946) para explicar y proponer soluciones a las condiciones de angustia por las que atravesaba el mundo; si ha de ubicarse a Keynes dentro de una escuela o corriente económica, se le puede ubicar dentro de la escuela neoclásica<sup>119</sup>, aunque aclarando que su obra presenta un cambio fundamental de actitud respecto a la intervención estatal en la economía. Es más, podemos decir que Keynes representó la escisión de la escuela neoclásica respecto a este tema de gran trascendencia<sup>120</sup>.

Keynes hace una crítica y una revisión profunda a los postulados de la escuela neoclásica. Al estudiar el mercado laboral afirma que el mecanismo de ajustes automáticos que lo rigen a través de las leyes de la oferta y de la demanda, según la concepción clásica, lejos de resolver el problema del desempleo lo agrava más, es decir, según los clásicos cuando los niveles de la demanda son elevados se requiere de una mayor cantidad de trabajadores para hacerle frente, pero conforme se avanza en el ciclo económico, la demanda tiende a disminuir por lo que los empresarios se ven obligados a producir menos y a contratar menos trabajadores para mantener la utilidad o beneficios. A la vista de esta situación, los trabajadores que quieran conservar su empleo estarán dispuestos a sufrir una baja de su salario y de este modo se llegará a un nivel de pleno empleo. Keynes critica este hecho aduciendo que la baja de los salarios no hace otra cosa más que reducir el nivel de la demanda y de la inversión, pues los individuos verán mermada su capacidad de compra y de inversión al percibir un salario menor, lo que traerá como consecuencia que la producción disminuya y con ello la economía entrará en una etapa de recesión.

<sup>118</sup> Ver a Luis Angeles en "Introducción a la Economía Política", p 31.

<sup>119</sup> Ver a Robert D. Lee Jr et al en "El Gobierno y la Economía".

<sup>120</sup> Debido a las alcances del trabajo únicamente, nos limitamos a mencionar que el principal oponente de Keynes fue Milton Friedman, iniciador de la Escuela monetarista. Friedman se opuso a los subsidios a la industria y a que esta fuera regulada por el gobierno, así como a la regulación de precios porque según él se danaba al consumidor y a la competencia. El Estado debía limitarse a las tareas de defensa nacional y al control del flujo monetario a través de la política monetaria.

Keynes demuestra que existe una relación directa entre el ahorro y la inversión, así como que el ahorro está en función del nivel de ingreso y éste a su vez del nivel de inversión (los individuos tienden a ahorrar más si tienen altos ingresos; Keynes apunta la situación de que los ricos ahorran más que los pobres porque los primeros tienen satisfechas sus principales necesidades, en tanto que los segundos destinan casi todo, si no es que todo, su ingreso a la satisfacción de las necesidades más apremiantes). Por estas razones Keynes alega que cuando se presenta el desempleo, un incremento de la inversión, ya sea pública o privada, elevará el ingreso y consiguientemente el ahorro y la inversión.

La obra magistral de Keynes, "Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero", expone los cinco aspectos centrales que debe reunir la economía: "el carácter general del planteamiento; el papel del dinero; la relación entre el interés y el dinero; los determinantes de la inversión; y la incertidumbre sobre el futuro."<sup>121</sup> Cada uno de los puntos enunciados guardan entre sí una estrecha relación, de tal manera que no se pueden analizar de manera aislada: Ahí radica la generalidad del planteamiento de la nueva economía en oposición al carácter aislado con que los neoclásicos analizaban y explicaban los fenómenos económicos.

Keynes considera que el dinero es uno de los elementos determinantes en el nivel de producción de una economía, toda vez que en razón de su principal atributo de ser un acumulador de valor, éste puede recibir una tasa de interés cuando se presta a un tercero o un beneficio cuando se decide invertir. Distingue los fines que se persiguen en la demanda de dinero: fines especulativos (compra de valores), fines transaccionales (operaciones cotidianas) y fines de precaución (ante la incertidumbre del futuro). Respecto a este último, aclara que hay individuos que prefieren tener su dinero en efectivo antes que ahorrarlo o invertirlo, y renunciar a la tasa de interés<sup>122</sup> o al beneficio ante la incertidumbre del futuro: el individuo prefiere sentir su dinero en su bolsillo.

Las tasas de interés altas hacen que el *costo del dinero* sea elevado y consecuentemente inhibe el consumo y la inversión; provocando una reducción de la demanda, de la inversión, así como un aumento del desempleo. La magnitud de la inversión está determinada por el rendimiento que el individuo espera obtener y del costo del dinero; si el

<sup>121</sup> Ver a Luis Angeles en "Introducción a la Economía Política", p.57.

<sup>122</sup> La tasa de interés es el pago que se hace al propietario del dinero por su decisión de no atesorarlo. A diferencia de los neoclásicos que consideraban que la tasa de interés es el premio por posponer o sacrificar su consumo presente.

beneficio es menor que el costo del dinero el individuo optará por no invertir y si el beneficio es mayor el individuo decidirá invertir pues operará con ganancias.

Para la exposición de las ideas antes transcritas, Keynes desarrolla una serie de conceptos que revolucionaron la economía de su época. Dichos conceptos son los de: la propensión media al consumo, la propensión marginal al consumo, los incentivos para invertir, la preferencia por la liquidez, y el efecto multiplicador de la inversión. Lo brillante de la exposición keynesiana reside en el hecho de lograr demostrar la interconexión que existe entre el mercado monetario, el mercado laboral, el mercado real (tasa de interés-inversión) la determinación del nivel de precios, así como la advertencia de que existen factores (factores reales de poder) en la vida real que no permiten el análisis al estilo de los neoclásicos tales como la fuerza que tienen los sindicatos en las realidades nacionales y la importancia y validez de los instrumentos e instituciones jurídicos (v.gr. contratos colectivos, derecho a huelga) que algunas veces señalan mínimos por debajo de los cuales no puede pactarse nada.

Por otro lado, al análisis keynesiano no escapó el aspecto humano de la economía, es decir, para Keynes los supuestos psicológicos desempeñan un factor de primerísimo orden. En especial por lo que respecta a la inversión, pues los individuos teniendo un conocimiento del momento presente, y anticipando el futuro, realizan inversiones que posteriormente podrán seguir aumentando si las perspectivas futuras son buenas; la actitud de un inversionista frente a la benevolencia del futuro puede contagiar a los demás inversionistas en el sentido de hacer fluir mayores volúmenes de inversión. Pero si por el contrario, se presentan en el ánimo del individuo signos de adversidad en el futuro, su actitud se expandirá y hallará eco en las actitudes de los demás inversionistas, que como reacción se abstendrán de invertir. Así, lo que antes eran sólo señales o augurios malos, se concretizan y se convierten efectivamente en una realidad desfavorable: en este momento la acción estatal es pieza clave del sistema económico para evitar las crisis o contracciones económicas, y aun más, para lograr la expansión de la inversión privada en forma complementaria para incentivar y aumentar, o recuperar, la demanda efectiva de la economía, el nivel de inversión y el empleo. El Estado no puede dejar a su suerte a la empresa privada, la cual por sí sola sucumbiría ante los embates del ciclo económico.

Resumiendo, la intervención estatal en la economía sirve para mitigar los transtornos económicos a través de la adopción de medidas

económicas que pueden presentarse bajo la forma de políticas monetarias (fijación de las tasas de interés), políticas de gasto público y en especial de la inversión pública como complementaria de la inversión pública, etc.

El panorama actual muestra que la intervención estatal ya no es en sí motivo de discusión, siendo un hecho (o fatalidad para algunos) ampliamente aceptada. No obstante ello, lo que se debate es la dirección que deba tomar la acción estatal para que ésta resulte del máximo provecho para el mayor número posible de personas.

La discusión generalmente se desenvuelve en los foros políticos, pues se considera que la intervención estatal antes que decisión económica es una decisión de carácter político que atañe a las funciones fundamentales del Estado:

"Al mismo tiempo, a partir de la posición de Keynes se plantea más claramente que la intervención del Estado en la Economía es más cuestión política que económica; en el fondo no se cuestiona el hecho de la intervención, sino que se establece una lucha política para determinar la dirección que adoptara la acción del Estado para beneficiarse más ampliamente de ella. Por ello, puede que las medidas económicas son medidas políticas y que se basan en la lógica del poder aun cuando involucran elementos técnicos, o más aún, criterios de carácter científico."<sup>123</sup>

## **2. El orden jurídico como una expresión del intervencionismo estatal.**

Al momento de precisar las relaciones entre el derecho y la economía, dejamos asentado que el sistema económico necesita de un cauce que determine la forma según la cual se desarrollará el proceso de producción y en general todas las relaciones económicas. Dicho cauce normativo proporciona básicamente dos pilares sobre los que se sustenta el sistema económico, es decir, nos estamos refiriendo la propiedad y al sistema de contratación como un medio a través del cual se generan derechos y se contraen obligaciones.

A lo largo del tiempo vemos que los sistemas económicos se han desarrollado al amparo de la concepción que se tenga acerca de la propiedad y del sistema de contratación. Así, a cada sistema económico le corresponde un tipo específico de propiedad y de contrato que lo estructura y sustenta<sup>124</sup>.

<sup>123</sup> Ver a Fernando Sánchez Contreras en "Estudios sobre Economía y Estado".

En este orden de ideas, examinaremos las principales ideas que han predominado en el pensamiento jurídico respecto de los aspectos que hemos señalado siguiendo un orden de exposición que estará conformado por cinco etapas, y que son a saber: A) Roma; B) Edad Media; C) Renacimiento; D) Época Moderna; E) Época Contemporánea.

#### A) Roma

En una primera etapa<sup>125</sup> del derecho romano, entre los juriconsultos romanos existía la ficción de considerar que todo el derecho provenía de las XII tablas (450 a.C.) a pesar de que se sobreentendía que algunas leyes eran de tiempos posteriores; gracias a esta ficción localizamos continuas referencias a estas XII tablas que han hecho posible su casi total reconstrucción en la actualidad. Es precisamente en estas disposiciones normativas donde encontramos que solo los ciudadanos romanos tenían capacidad para adquirir la propiedad<sup>126</sup>.

Se puede afirmar que esta primera etapa del derecho romano es *exclusivista* en virtud de que otorga, de acuerdo a las XII Tablas, únicamente capacidad jurídica a los ciudadanos romanos para adquirir la propiedad y para acceder al sistema de contratación, quedando descartados los no romanos.

Con el surgimiento de una nueva magistratura (los pretores) en el 367 a.C. se da paso al derecho pretorial como una nueva fase, no etapa, del derecho romano, pues se advierte que debido a la expansión y al tamaño de los dominios romanos, se establecen relaciones jurídicas (v.gr. comerciales) entre ciudadanos romanos e individuos no romanos. Por

<sup>124</sup> Incluso existen autores contemporáneos que van más allá de afirmar que el sistema jurídico es la base en que se apoya el sistema económico, sosteniendo que el derecho es un instrumento en manos de los grupos poderosos para la satisfacción de sus intereses. En este sentido, señalamos el interesante libro de Michael E. Tigar y Madeline R. Levy que se titula "El Derecho y el ascenso del capitalismo" en el que la tesis central de libro radica en afirmar que el derecho ha sido un instrumento en manos de la burguesía para poder realizar su actividad y para llegar gradualmente a la cima del poder. Sostienen que el carácter instrumental del derecho se advierte, entre otros aspectos, en el hecho de que los mercaderes llegaban a crear su propio derecho (el mercantil), como un orden jurídico más acorde, dinámico y flexible, a las necesidades mercantiles en oposición del derecho medieval lleno de formalismos y etapas procesales interminables. Por su parte Andrea Koenig en su interesante libro "Introducción al análisis económico del derecho" expone la teoría del análisis económico de los derechos de propiedad. Al respecto nos dice que: "la estructura particular de los derechos de propiedad de una economía, influye sobre la asignación y utilización de los bienes económicos (recursos) en formas específicas y predecibles. Efectivamente, las asignaciones de los derechos de propiedad especifican las normas de comportamiento respecto a objetos que cada persona debe observar en su interacción con otras personas..." p. 48, *op. cit.*

<sup>125</sup> El derecho romano ha sido clasificado en: 1. Derecho romano arcaico (las Doce Tablas, su interpretación, algunas leyes rogadas y unas plebiscitas) de mediados del siglo V hasta el comienzo del siglo II a.c.; 2. El derecho romano helenizado republicano, surgido del contacto del romano con la filosofía griega en los dos últimos siglos de la era precrisiana; 3. El derecho clásico imperial, de la época de Augusto hasta el 213 d.c.; 4. El derecho romano postclásico, hasta el emperador Justiniano; 5. El derecho Justiniano (529-565). Fuente tomada del Guillermo F. Marquardt en "Panorama de la Historia Universal del Derecho".

<sup>126</sup> Para el derecho romano la propiedad es considerada como el derecho real por excelencia consistente en apropiarse los diferentes beneficios que se le presta para obtener una ganancia.

esta razón, la magistratura del pretor se ve obligada a reacondicionarse en el 242 a.C. de tal modo que el antiguo pretor toma el nombre de *praetor urbanus*, que aplicaba el *jus civile*, y aparece el *praetor peregrinus*, que aplicaba el *jus gentium*. De este modo se da entrada al mundo romano a los *extranjeros*; con el tiempo la distinción entre estos dos tipos de derecho se fue borrando, al grado de que en la etapa clásica se hablaba de un derecho aplicable por igual a todos los individuos.

El sistema de contratación romana es una buena muestra de las transformaciones que experimentó el pensamiento jurídico romano a lo largo del tiempo, pues vemos como éste va cambiando conforme las necesidades del momento se lo van exigiendo. Es así que en la fase primitiva del derecho romano podemos recoger el primer antecedente del contrato bajo el término del *nexum*, el cual está impregnado de una profunda connotación religiosa que hace depender el cumplimiento de un compromiso de una *damnatio* o maldición y no del acuerdo de voluntades.

A esta fase la precede la de los contratos verbales que se significan por estar recubiertos de formalismos que hacían depender el nacimiento de la obligación de su observancia. Muestra de ello la percibimos en la *stipulatio*, la cual requería de la pronuncianción solemne de ciertas palabras para que emanara la obligación. Ciertamente estamos lejos de contemplar un completa separación del derecho con la religión, pues la *stipulatio* tiene su precedente inmediato en la *sponsio*; operación religiosa que contiene el juramento de haber contraído un compromiso ante la divinidad y cuyo incumplimiento configuraba un grave delito religioso que daba lugar a la venganza del hecho ilícito en manos de la parte afectada.

Con el tiempo, los contratos verbales cedieron su lugar a los contratos escritos o literales y por consiguiente la forma de obligarse, es decir, para que brotara la obligación bastaba que se hiciera la inscripción correspondiente en el registro que cada ciudadano tenía de sus entradas y salidas, a semejanza de nuestros actuales libros de contabilidad, aunque existen algunos autores que piensan que se además se requería de la formalidad complementaria de inscribirlo en el registro de la otra parte, de tal manera que existiera un doble registro; en todo caso los contratos literales tuvieron muy poca aplicación.

El siguiente eslabón en la evolución del contrato en el derecho romano lo constituye el surgimiento de los contratos reales, los cuales sustituyen ventajosamente a la solemnidad y al formalismo con la simple

entrega de la cosa. Esto es, la obligación nace con la mera recepción de la cosa; de allí que se les denomine como reales.

Afortunadamente los excesivos ornatos con que se revestían los contratos fueron siendo dejados a un lado por engorrosos y por la necesidad de agilizar las relaciones comerciales de una economía en expansión. En virtud de tal circunstancia y teniendo en mente la sencillez y dinamismo que requieren los negocios aparece el instrumento contractual que hace posible los negocios *ente ausentes*: los contratos consensuales.

A partir de ese momento "Se inicia entonces la hegemonía del consentimiento, que alcanza su máximo desarrollo, muchos siglos después, en el ambiente de la economía liberal del siglo XIX y se plasma, jurídicamente, en el Código Napoleón."<sup>127</sup> pues para el perfeccionamiento de los contratos consensuales basta que el consentimiento establezca la cosa y su precio para que surja la obligación, independientemente de que las partes dispongan que el contrato adquiera una forma especial.

A los contratos consensuales le siguen los *innominados*, cuya creación se atribuye al jurisconsulto Labeón, como respuesta a la complejización de la vida jurídica. Esto es, existían ocasiones en que se sabía que se estaba celebrando un contrato, aunque sin saber exactamente cuál era. Lo importante de estos contratos es que los celebrantes tenían plena conciencia de que estaban celebrándolos y que el efecto principal que se producía era el de crear una acción personal para exigir su cumplimiento.

Finalmente, como último producto de la evolución contractual en el derecho romano están los *pactos*, que aunque parecidos a los contratos y surgidos en su inicio como agregados de los contratos existe renuencia por considerarlos como la fase siguiente en la evolución contractual romana. No obstante la posición que se pueda adoptar sobre su naturaleza, lo que sí no se puede negar es que eran instrumentos jurídicos capaces de crear obligaciones y que con el tiempo adquieren una cierta autonomía respecto de los contratos al recibir la categoría de *pacta vestita* de las constituciones imperiales.

Especial mención merece la etapa del derecho romano postclásico en vista del surgimiento de la marcada intención imperial de compilar

<sup>127</sup> Véase Boffa, op. cit. p. 100. Véase también el Código de Comercio, art. 1.º

toda la producción jurídica creada hasta entonces con el objeto de darle cuerpo y sencillez. Así, vemos los primeros intentos de unificación de las fuentes del derecho a partir de Teodosio II (principios del siglo V D.C.), que expide en el 426 D.C. la *Ley de Citas* y en el 438 D.C. el *Codex Theodosianus* como continuador de obras anteriores<sup>128</sup>.

La codificación que ejerció mayor influencia en su tiempo fue sin duda el *Corpus Juris*, la cual fue ordenada por el emperador Justiniano<sup>129</sup> en el siglo VI D.C. y está formada por las *Instituciones de Justiniano*, el *Digesto* (también conocido como el *Pandectas*) y las *Novellae* (nuevas leyes o enmiendas).

El mérito del *Corpus Juris* reside en el hecho de ser un esfuerzo compilador que orientó al jurista en medio de la gran confusión que habían provocado la multitud de disposiciones imperiales. Esta tarea hizo posible la sobrevivencia de fragmentos de los textos de los jurisconsultos romanos que pertenecen a la etapa del *derecho romano clásico imperial*. Es precisamente en virtud de esta circunstancia que esta obra condensadora del pensamiento jurídico clásico no presenta innovaciones jurídicas relevantes; específicamente por lo que toca a la propiedad y al sistema de contratación.

En este rápido recorrido histórico vemos que el mundo romano de occidente está llegando a su fin merced a los continuas migraciones de los pueblos germánicos que se ven desplazados por la presión que ejercen los hunos que vienen desde Asia central.

Desde el 376 D.C. los romanos advierten una gran efervescencia en las orillas contrarias del Danubio, al mismo tiempo que reciben peticiones por parte de los pueblos germánicos para poder ingresar al imperio romano con motivo de la amenaza hunna que pendía sobre sus cabezas. En vista de la inminente presencia de los pueblos germánicos, así como de su amenaza de irrumpir con la paz romana, el imperio les permite la entrada y los ubica en la península balcánica. Sin embargo, estos invitados no se conformaron con estas tierras y ambicionaron más y más las tierras de la península itálica. De esta manera, en el 476 D.C. cae Roma y con ella el Imperio Romano de Occidente en manos de los pueblos germánicos.

<sup>128</sup> Las obras a que hacemos referencia son el *Codex Hermogenianus* y el *Codex Gregorianus*.

<sup>129</sup> La labor legislativa del emperador Justiniano es imprecionante, pues durante su gobierno ordenó a Triboniano, jurista de Constantinopla, la modernización del Código de Teodosio que tomó el nombre de Código de Justiniano (527 o 529). Esta obra mérito que posteriormente Triboniano elaborara la obra intitulada cincuenta definiciones en virtud de las dificultades que surgieron con la interpretación del Código Justiniano. A la producción legislativa que se desarrolló bajo el auspicio de Justiniano se suma la modernización de las Instituciones de Gayo (529) que a su vez han servido a las interpretaciones de Justiniano, y el Digesto (529).

El Imperio Romano de Oriente<sup>130</sup> con capital en Constantinopla subsiste pero cada vez con menor fuerza debido a los constantes embates de los persas y los musulmanes. Finalmente, en el 1453 D.C. sucumbe en poder de los turcos el gran sueño romano.

## B) Edad Media

A pesar de la estrepitosa caída de occidente la grandeza del derecho romano no se perdió del todo debido a que fue conservado por los pueblos germánicos. La recepción originó una fusión entre el derecho romano y el derecho germánico que duró varios siglos. A lo largo de los cuales resurgió paulatinamente el deseo por estudiar de nuevo a los clásicos y se presenta el surgimiento de nuevas escuelas como la de los glosadores o la de los postglosadores.<sup>131</sup>

Los contratos conocidos y elaborados por los romanos fueron retomados y adaptados a las necesidades que requerían las circunstancias y la propiedad fue tomando perfiles nuevos que nos muestran la entrada galopante del feudalismo en la historia de la humanidad.

La propiedad feudal tiene sus antecedentes en los grandes latifundios que se establecieron en la zona cercana a Roma como una solución al problema de la creciente masa de desocupados que representaban una constante preocupación al imperio romano. Ideada de esta forma el empleo tanto de hombres como de tierras, se estableció al mismo tiempo un vínculo que los mantenía unidos de tal manera que tanto el hombre libre como el esclavo estaban obligados a cultivar porciones de tierra reservadas en beneficio de los grandes terratenientes a cambio del derecho de apropiarse una parte de la cosechas.<sup>132</sup>

Con el colapso del mundo romano se suscitó una ola de violencia e invasiones que afectó a los pequeños propietarios de tal manera que

<sup>130</sup> Desde el emperador Diocleciano se instauró una división administrativa que dividió el imperio en dos grandes porciones: la occidental y la oriental. Para tal efecto, Diocleciano nombró a un coemperador para la porción occidental; es por ello que es explicable como después de la caída del imperio de occidente haya podido seguir en pie el de Oriente.

<sup>131</sup> Cabe mencionar que la fusión a que aludimos no presentó las mismas características en todas las regiones de Europa, pues fue cobrando pautas muy particulares de zona en zona. Asimismo, y como elemento característico de este fenómeno de fusión, debemos señalar al principio de la *personalidad de las leyes* que predominó durante varios siglos en Europa y que podemos resumir de la siguiente manera: derecho romano para los romanos y derecho germánico para los germanos.

<sup>132</sup> En esta época surge el colonato como el medio idóneo de adjudicar tierras a ciudadanos romanos que a cambio de esto tenían que pagar una renta, además de que participaban en la defensa de las fronteras del imperio. También aparece la figura de los *coloni*, para designar a los siervos que en tiempos los señores abarbar mediante el otorgamiento de tierras para el cultivo y a cambio del juramento de lealtad al imperio. Posiblemente resulte afortunado el suceso en esta época, con cobrarse por el terrateniente que el colonato fue adquiriendo fuerza e irradiando su influencia sobre una zona considerable, más allá de los territorios romanos, a un grado tal que el emperador Constantino lo declaró como la columna principal del imperio en el año de 315 (Lévy y Lévy, p. 112 d.c.).

fueron absorbidos por la fuerza o por la necesidad de protección por los señores feudales que de este modo se fueron convirtiendo en los concentradores de grandes cantidades de tierras. Estos pequeños propietarios, que reciben el nombre de siervos, están tan estrechamente vinculados con la tierra que no pueden abandonarla, venderla o transmitirla a futuras generaciones sin la venia de su señor feudal.

Con la nueva estructuración de la propiedad, se configura un período que se denomina como el *feudalismo* y que se caracteriza por el vínculo feudal de naturaleza esencialmente personal que implica un acto de sumisión y un juramento de fidelidad:

"La esencia de la relación feudal residía en este vínculo personal, originariamente destinado a durar la vida del vasallo, y más tarde extendido a los sucesores del vasallo en línea hereditaria masculina. Pues el vasallo poseía tierra que cultivaba y virtualmente todos sus bienes muebles de su señor. La relación de juramento y vínculo de dominio y subordinación, del cultivador a su señor, y a través del sometimiento de éste, a otro señor más poderoso, conformaba un sistema que sus ideólogos han descrito a menudo como piramidal y simétrico."<sup>133</sup>

El vínculo feudal resulta sumamente interesante desde el punto de vista jurídico, debido a que existen autores que partiendo de la afirmación de su naturaleza contractual lo incorporan asimilan dentro de la clasificación de contratos de derecho público y contratos de derecho privado<sup>134</sup>. A este respecto es conveniente hacer la aclaración de que la Edad Media lejos de contribuir a la desarrollo del contrato alcanzado los romanos, propició un retroceso, debido en gran medida a que la economía que sigue al imperio romano de occidente es una economía de subsistencia basada primordialmente en una agricultura que producía únicamente los bienes necesarios para el autoconsumo de las comunidades; el comercio por su lado se vio disminuido en vista de la situación de inseguridad que era frecuente en los caminos, los cuales, valga decir de paso, eran obra romana que se fueron deteriorando una vez que se produjo el vacío político.

Con frecuencia se llega a comparar el desarrollo contractual del derecho romano con el alcanzado en la Edad Media en virtud de que en ambos el contrato pasa por varias fases; desde la primitiva hasta la consensual. Al respecto Néstor de Buen opina que "Existe un paralelismo indiscutible en el desarrollo del contrato en el derecho

<sup>133</sup> Ver a Michael S. Fayer et al en "El Derecho y el ascenso del Capitalismo", p. 33.

<sup>134</sup> Ver a Néstor de Buen en "Decadencia del Contrato", en especial el capítulo II que corresponde a La Edad Media.

romano y su desarrollo en la Edad Media. Hay una época primitiva, que acoge un sistema verbal y solemne; una época de transición en la que las necesidades económicas exigen el contrato real y, finalmente, una tercera etapa en la que el consensualismo empieza a imponerse para dar lugar a una forma de crear obligaciones y derechos."<sup>135</sup>

La afirmación anterior es fácilmente comprobable si recordamos que los pueblos germánicos traían sus propias costumbres jurídicas, entre ellas formas incipientes de contratos; se aduce que los germanos en razón de ser una raza guerrera que concedía mayor importancia a lo material que a lo espiritual requerían de formalismos para el perfeccionamiento de los contratos. Por ejemplo, se consideraba como elemento esencial para la confección del contrato la entrega de una vara (*wadia*) o tallo (*festuca*), o la pronunciación de palabras solemnes acompañadas de la *palmata* que consistía en lo que actualmente conocemos como el clásico apretón de manos que se da al concluir un negocio.

En otro contexto, la economía europea del siglo XI D.C. no era nada alentadora, pues el comercio exterior estaba bloqueado y extinguido debido a la hegemonía musulmana sobre el mediterráneo y las rutas comerciales. Estas circunstancias hicieron evidente la necesidad de romper el bloqueo, por lo que impulsado por el *santo deseo* de recuperar la tierra santa se organizaron las cruzadas que, a excepción de la primera que alcanzó tomar temporalmente Jerusalén y la cuarta que presentó relativas victorias, resultaron ser un fracaso desde el punto de vista militar y político, pero no desde el punto de vista comercial si se considera que abrió las rutas comerciales existentes y el comercio marítimo.

Cuando la economía del continente se fue revitalizando gracias a la *apertura comercial*, se hizo latente la necesidad de contratos que, sustituyendo el formalismo innecesario y pesado que los caracterizó en el inicio de la Edad Media (Alta Edad Media), hicieran posible el intercambio comercial con sencillez. Es así que nuevamente somos testigos de la evolución de los contratos hacia un consensualismo que otorga la primicia a la voluntad como generadora de derechos y obligaciones, además de que inconscientemente se establecen las bases sobre las que se fundará el liberalismo económico que desde su punto de vista jurídico encuentra su punto cumbre en 1804 con el Código de Napoleón.

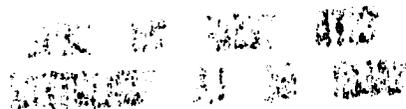
<sup>135</sup> Ver a Mestre de Buen en "La decadencia del contrato", p. 27.

Ahora bien, para entender en toda su extensión la evolución que experimentaron las instituciones jurídicas, debe partirse de un conocimiento mínimo de lo que fue la edad media. Así pues, la edad media es un período que dura aproximadamente diez siglos en los que las ciencias y las artes no tuvieron el florecimiento de épocas anteriores, y la cultura se refugia en los monasterios; de hecho se habla de que no sólo se detuvo el desarrollo cultural, sino de que inclusive hubo un retroceso. Los avances que advertimos se realizan fundamentalmente en la teoría política y en la teología, cristiana, situación que hizo que todos los aspectos de la sociedad medieval giraran en torno a cuestiones religiosas.

El reconocimiento del cristianismo como la religión oficial del imperio romano hizo que la iglesia una vez que desapareció éste, se proyectara como la continuadora de la tradición jurídico romana; algo que puede resultar contradictorio si nos ponemos a pensar en las grandes persecuciones cristianas que se desató el imperio romano. Así y todo, la iglesia católica se ve obligada a formular normas que permitieran poner orden dentro de su compleja estructura jerárquicas, ceremonias y ritos, así como para reglamentar la jurisdicción tan extensa que ejercía.

Esta intensa producción normativa recibe el nombre de *derecho canónico*; al lado del cual florecieron también en forma paralela los tribunales eclesiásticos que lo aplicaran. La jurisdicción de estos tribunales era muy extensa y aspiraban a conocer todos los litigios que estuvieran relacionados con las almas de los hombres; de hecho para la iglesia todos los asuntos materiales eran importantes para las almas y por tal motivo urgían a los tribunales señoriales (seculares) a aplicar el derecho canónico.

Cabe mencionar que con el paso del tiempo el derecho canónico no se limitó a regular cuestiones religiosas, sino que también desplegó su actividad en materias relativas al derecho familiar, derecho de personas, derechos reales, contratos, obligaciones, normas procesales (tribunales eclesiásticos), normas administrativas (jerarquías y funcionamiento de la misma iglesia), y hasta normas penales (ordalías y juicios de Dios). Otro hecho que contribuyó a aumentar la jurisdicción de los tribunales eclesiásticos fue la práctica común por parte de los comerciantes de atribuirles competencia al momento de celebrar algún contrato (lo que modernamente se conoce como cláusula de jurisdicción), en virtud de que sus procesos eran menos dilatados y costosos que los desarrollados por los tribunales señoriales.<sup>130</sup>



En el aspecto concreto de la materia contractual, el derecho canónico tomó los lineamientos del derecho romano, solamente que poniendo especial énfasis en el aspecto moral de las relaciones comerciales; por ejemplo, el préstamo con intereses fue prohibido por la iglesia al considerarse que era una práctica inmoral y condenable, aunque con el tiempo varió su actitud en vista de la realidad comercial.<sup>137</sup>

De todo lo anterior se puede desprender que la iglesia cristiana jugó un papel fundamental en la edad media, pues mantuvo un control considerable en el desarrollo de la sociedad feudal, y en especial en las actividades económicas y jurídicas. Para ello, contaba con la poderosa arma de la excomunión, (perdición eterna de las almas que en esos tiempos era un peligro real e inminente) que ayudó a mantener bajo control sobre todo a los comerciantes.

### C) Renacimiento

Desde el siglo XIII se vislumbra que la edad media está llegando a su fin, sin embargo es a mediados del siglo XV cuando el Renacimiento aparece como una etapa de renovación y redescubrimiento de la antigüedad. En esta etapa surgen nuevas escuelas del pensamiento jurídico en todos los países de Europa y se inicia el humanismo jurídico sobre la base del nuevo concepto del hombre. Este humanismo jurídico se designa genéricamente bajo la denominación del *Mos Gallicus*, el cual variará en su forma y designación dependiendo del país que lo desarrolló; en Italia se le llama el *Mos Italicus*, en Holanda la *Jurisprudentia Elegans*, etc.

Durante el renacimiento se gestan los estados nacionales en torno a la figura del rey, el cual logró centralizar el poder tras el sometimiento de los señores feudales en la mayoría del continente europeo. Esta importante victoria fue posible gracias al apoyo que la burguesía brindó a las casas reinantes; en virtud de que a esta clase le convenía la supresión de las trabas comerciales, el fomento del comercio exterior mediante medidas proteccionistas, así como una legislación que le fuera favorable.

Ahora bien, con la centralización del poder apenas si cambia el panorama que presenta la propiedad, pues en la medida en que los

<sup>136</sup> La situación a que hacemos mención con el tiempo se fue afirmando con mayor fuerza en la práctica jurídica medieval debido a que los contratos se confirmaban mediante el juramento.

<sup>137</sup> Como dato curioso diremos que como los judíos no estaban regidos por el derecho canónico, podían realizar préstamos con intereses y dedicarse con gran éxito a las actividades financieras.

señores feudales van perdiendo sus facultades casi absolutas sobre sus feudos, éstas son transferidas al rey que ahora dispone de una amplia libertad para designar a los funcionarios reales encargados de la administración de sus dominios en sustitución de los señores feudales, es decir, en general el esquema básico de la propiedad se mantiene aunque con variaciones.

Afortunadamente no se presenta el mismo perfil para el sistema de contratación, porque las necesidades de un comercio en auge requieren de instrumentos jurídicos que desplacen definitivamente a los contratos llenos de formalidades que imperaron en la Edad Media.

La situación política a que condujo la centralización del poder fue la de una excesiva concentración de poderes en el rey y que recibe el nombre del absolutismo. Y como todos los excesos resultan malos, se fueron gestando condiciones sociales en el continente europeo que cuestionaron el poder real y los resabios del feudalismo que el renacimiento no había logrado erradicar por completo. La culminación del descontento social encontró en Francia el ambiente propicio para que la noche del 14 de julio de 1789 se iniciara la revolución francesa con la toma de la vieja prisión de la Bastilla que representaba el *ancien régime*.

#### D) Época Moderna

El siglo XVIII había culminado espectacularmente. Se habían desarrollado tres grandes movimientos que influirían de modo notable en la configuración de lo que sería el siglo XIX. Con la transformación y avance de la técnica, se presentó en Inglaterra alrededor de 1750 la Revolución industrial que se caracterizó por el surgimiento de grandes inventos como la locomotora, el telar mecánico, el barco a vapor, etc. En el plano político se tienen noticias en Europa de la independencia de las colonias inglesas de América, y finalmente, como la apoteosis del régimen monárquico, estalla la revolución en Francia.

Con este escenario de fondo, se da la bienvenida al siglo XIX en medio de una lucha franca entre el liberalismo vs conservadurismo, limitaciones al poder público y una separación de la iglesia y el Estado<sup>138</sup>.

<sup>138</sup> Como dejamos asentado arriba, el siglo XVIII gestó el surgimiento del liberalismo político que libró innumerables batallas contra el conservadurismo. Sin embargo y a pesar de estar identificado el enemigo común, los liberales se desgastaron en inútiles luchas intestinas cuando más se necesitaba la unidad; la lucha fue de tan trascendentes resultados que los liberales se escindieron en dos grandes ramas: los moderados y los jacobinos o radicales. Entre dichas facciones se suscitaban agrias disputas, y en especial una de ellas fue la referente a la relación Iglesia-Estado. Unos pensaban que era suficiente la separación, otros querían ir más lejos con la expropiación, con o sin, indemnización de los bienes eclesialógicos. En obstante las victorias relativas y parciales de estas facciones en pro de una u otra dirección, el siglo XIX es testigo de las desecrificaciones de los bienes eclesialógicos.

En el plano filosófico y jurídico surge la doctrina liberal que ensalza el culto al individuo y exige del poder público un amplio respeto a la libertad individual porque supone que el individuo es el motor del cambio social.

Del campo de la filosofía y de la economía se exportan ideas que encuentran fecundidad en la ciencia jurídica que realiza su contribución a los vientos de cambio con la creación de un derecho que es conocido como *derecho natural*, que más tarde Marx llamaría derecho burgués, en el que el individuo es el eje en torno al cual la sociedad y las instituciones públicas<sup>139</sup>; este nuevo derecho sobre el que se levantaría el *nouveau régime* es la reacción liberal que opone a los privilegios y abusos aristocráticos la teoría de que existen derechos eternos e inmutables, y por tanto imprescriptibles e inenajenables, que están por encima de los hombres, incluido el rey mismo.

Los principales defensores de esta teoría fueron Locke y Pufendorf que coinciden en sus planteamientos al sostener que la propiedad privada es un derecho natural del hombre que debe ser tutelado por el Estado como una de sus principales funciones.

La influencia que fue cobrando el derecho natural o iusnaturalismo fue cada vez mayor al encontrar tierra fértil en una sociedad cansada de los abusos y de la constante alusión a privilegios para cometerlos. Así, el pensamiento de los iusnaturalistas influyó en el ánimo de la Asamblea Nacional de Francia al momento de elaborar la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano cuando estatuye que la propiedad privada es un derecho del hombre<sup>140</sup>; esta declaración sería la base sobre la que se erigiría el sistema burgués que identificaría el siglo XIX y que en sí misma contenía los gérmenes de los agentes más peligrosos para su propia supervivencia: el socialismo.

La nueva filosofía del derecho natural (*droit naturel*) permea de manera clara a las relaciones jurídicas de contenido económico, como son las formas de adquisición y protección de la propiedad, la transmisión de derechos y obligaciones, las relaciones laborales (que en ese tiempo se

139 Art. 1 "El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión". En el caso mexicano, Ignacio Burgoa Orihuela sostiene que la Constitución de 1857 "...fue el reflejo auténtico de las doctrinas imperantes en la época de su promulgación principalmente en Francia, para las que el individuo y sus derechos eran el primordial, si no el único objeto de las instituciones sociales, que siempre debían respetarse..." validadora para tal afirmación del texto del artículo primero de dicha Constitución que a la letra reza: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución..." Para un mayor referencia ver a Ignacio Burgoa Orihuela en "El Juicio de Aparato", p. 123-124.

140 "La propiedad es un derecho inviolable y sagrado. Nadie puede ser privado de su propiedad salvo que lo exija de manera evidente la necesidad pública, previamente comprobada y a condición de una justa y previa indemnización." Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano.

regían por el derecho civil). etc.<sup>141</sup>. Ahora bien, si hemos hablado de la nueva filosofía es necesario mencionar que desde el siglo XVIII vemos que se inicia una corriente filosófica que afirma que el hombre es libre por naturaleza y que solamente pierde esa libertad por las restricciones que él voluntariamente se impone, ya sea a través de la celebración de contratos o mediante la ficción de considerar que la ley (la *volonté general*) presupone la aceptación libre a dichas restricciones en virtud de que el hombre celebró un contrato con la sociedad (teoría rousseauiana del contrato social).

En el terreno práctico vemos que el liberalismo se va gestando desde antes y encontramos sus antecedentes en épocas anteriores. Así, el ministro de finanzas francés Turgot, representante de la fisiocracia, promulga en 1776 el edicto que lleva su mismo nombre y que resuelve la supresión de las corporaciones en aras de la libertad de industria; en 1791 le toca al consejero Chapelier dictar la Ley del mismo nombre que postula un acendrado individualismo al señalar que: "no existe más interés en una nación que el particular de cada individuo y el general de la colectividad", por tal motivo negaba las libertades de coalición y asociación de los trabajadores para exigir mejores condiciones de trabajo y de ingresos<sup>142</sup>.

Sin embargo, no bastó la expedición de la Ley le Chapelier, sino que se recurrió también a la expedición de normas represivas como las del Código Penal de 1871 que disponía en su artículo 415 sanciones rigurosas en el caso de atentar contra la libertad de industria<sup>143</sup>. Esto nos hace pensar una vez más en la tesis marxista de que el Estado es un instrumento de la clase dominante, en este caso la burguesía, para mantener un régimen de producción, el capitalista que es el que corresponde a la burguesía, y que dicha aseveración se confirma con fuerza inusitada en el contubernio que existió entre el Estado liberal e individualista y la burguesía.

El predominio alcanzado por el individuo tuvo un gran impacto en el desarrollo de las ideas jurídicas. Las instituciones jurídicas reflejaron con fidelidad la nueva situación y los cambios no tardaron en venir. El sistema de contratación privilegia a la voluntad como la fuente

<sup>141</sup> El Código de Napoleón que frecuentemente es citado como el mejor exponente de la tesis individualista y liberal, señala respecto a la propiedad la afirmación de esta como un derecho casi absoluto que tiene como única limitación el interés público.

<sup>142</sup> El espíritu que nutrió los ataques de la burguesía a los intentos de organización obrera consistía en que las organizaciones de trabajadores o la huelga violaban la libertad de contratación del empresario al "obligarlo a aceptar" tales o cuales condiciones en contra de su voluntad.

<sup>143</sup> Ver a HARRIS de la OROVA en "El Nuevo Contrato del Trabajo. Herramientas" Tomo I pp. 1-25 y Tomo II pp. 1-1206.

generadora de derechos y obligaciones a un grado tal que llega a formular el principio de la autonomía de la voluntad<sup>141</sup> que establece que los individuos son libres para contratar en virtud de que todos han nacido con los mismos derechos y oportunidades. Y así como son libres para contratar, también son libres para establecer las condiciones y términos que regirán el contrato. Asimismo, el cumplimiento del contrato se deriva espontáneo porque las condiciones fueron aceptadas libremente.

Vemos así que el principio de la autonomía de la voluntad después de haber sido desarrollado por los jurisconsultos romanos y haber atravesado por un retroceso y posterior avance en la Edad Media logra su punto culminante desde el punto de vista conceptual y legislativo en el Código de Napoleón de 1804 que dispone en su artículo 1134 que: "Los convenios legalmente celebrados tienen fuerza de ley entre las partes. No podrán ser revocados sino por mutuo consentimiento, o por las causa que la ley señale. Deberán ser ejecutados de buena fe", es decir, *Pacta Sunt Servanda*; los pactos son sagrados (por tanto obligatorios) y deben cumplirse conforme a lo estipulado libremente por las partes.

No obstante que el predominio de la voluntad representa una evolución de las ideas jurídicas, y tal vez hasta necesaria, creemos que la argumentación liberal partía de supuestos formales de igualdad que desconocía las desigualdades de *facto* entre los hombres.

### E) Época Contemporánea

Con la elevación de la propiedad a la categoría de derecho humano y el establecimiento del predominio de la autonomía de la voluntad en el marco contractual, el sistema liberal fue gestando en su interior grandes desajustes e injusticias sociales que nos inducen a creer en la gran razón, parcial, que tenía Carlos Marx cuando afirmaba que tanto el sistema económico medieval como el capitalista contienen en sí mismos los gérmenes de su destrucción. Sin embargo, en el caso del capitalismo vemos que la predicción de fatalidad y colapso anunciada por Marx no ha sido del todo exacta, por lo que ésta ha tenido que entenderse con sus debidas precauciones y atenuantes.

El auge de la creciente industrialización, así como la exigencia de un Estado pasivo y al margen de toda actividad distinta a las tradicionalmente atribuidas, hicieron que se presentaran frecuentes

<sup>141</sup> Para una rápida referencia ver a Manuel Ballea Soler en su *Tratado de los contratos*.

escenas de abusos en virtud de que el sistema jurídico que correspondía a la ideología liberal establecía una igualdad formal que la realidad se encargaba de desvirtuar. Es común que se mencione como caso típico de los abusos y desajustes sociales el de las relaciones laborales en las que, sin faltar la nota dramática del todo justificada, se afirmaba que el obrero quedaba a merced del empresario porque el primero debía ajustar su exigencia salarial a la oferta del segundo o encerrarse junto con su familia a esperar la muerte por hambre o enfermedad.

Como respuesta a la tensión social que se generó, en el año de 1848 se desató la crítica rabiosa del marxismo a través de la publicación del célebre *Manifiesto del partido comunista*; que encontrará gran eco en la población del viejo continente. Además, la iglesia católica tuvo que definir su posición en el conflicto social que había desatado el liberalismo; presenciamos la aparición de documentos magistrales que analizan la situación y proponen soluciones. Es indudable la relevancia de las encíclicas papales de León XIII (*Rerum novarum*; 15 mayo 1891); Pío XI (*Quadragesimo anno*; 15 mayo de 1931); y Juan XXIII (*Mater et magistra*; 15 mayo 1961), pues precisan con claridad la condena a la explotación brutal del liberalismo al mismo tiempo que representa la respuesta ideológica a su principal enemigo: el marxismo.

Desgraciadamente, como si fuera ley humana inevitable, los cambios que precisaba la humanidad encontraron desahogo en movimientos sociales violentos, tales como la revolución mexicana de 1910 y la revolución bolchevique de 1917, que hacen evidente que el sistema liberal es insostenible. De esta forma, el paradigma liberal cede ante la conciencia de solidaridad social que moldea el pensamiento jurídico que caracteriza a nuestra época.

En el campo del derecho de la propiedad se opera la gran transformación: De la concepción individualista que lo considera como un derecho absoluto, afectable en contadas ocasiones, transita hacia la socialización<sup>145</sup> es decir se considera que la propiedad debe tener una

---

escenas de abusos en virtud de que el sistema jurídico que correspondía a la ideología liberal establecía una igualdad formal que la realidad se encargaba de desvirtuar. Es común que se mencione como caso típico de los abusos y desajustes sociales el de las relaciones laborales en las que, sin faltar la nota dramática del todo justificada, se afirmaba que el obrero quedaba a merced del empresario porque el primero debía ajustar su exigencia salarial a la oferta del segundo o encerrarse junto con su familia a esperar la muerte por hambre o enfermedad.

Como respuesta a la tensión social que se generó, en el año de 1848 se desató la crítica rabiosa del marxismo a través de la publicación del célebre *Manifiesto del partido comunista*; que encontrará gran eco en la población del viejo continente. Además, la iglesia católica tuvo que definir su posición en el conflicto social que había desatado el liberalismo; presenciamos la aparición de documentos magistrales que analizan la situación y proponen soluciones. Es indudable la relevancia de las encíclicas papales de León XIII (*Rerum novarum*; 15 mayo 1891); Pío XI (*Quadragesimo anno*; 15 mayo de 1931); y Juan XXIII (*Mater et magistra*; 15 mayo 1961), pues precisan con claridad la condena a la explotación brutal del liberalismo al mismo tiempo que representa la respuesta ideológica a su principal enemigo: el marxismo.

Desgraciadamente, como si fuera ley humana inevitable, los cambios que precisaba la humanidad encontraron desahogo en movimientos sociales violentos, tales como la revolución mexicana de 1910 y la revolución bolchevique de 1917, que hacen evidente que el sistema liberal es insostenible. De esta forma, el paradigma liberal cede ante la conciencia de solidaridad social que moldea el pensamiento jurídico que caracteriza a nuestra época.

En el campo del derecho de la propiedad se opera la gran transformación: De la concepción individualista que lo considera como un derecho absoluto, afectable en contadas ocasiones, transita hacia la socialización<sup>145</sup>, es decir, se considera que la propiedad debe tener una función social en la que el individuo deja de ser el centro que acapara toda la atención para ceder su lugar a la colectividad; en función de los intereses colectivos se considera ilícita, y por lo tanto indigna de merecer tutela jurídica, la actitud del propietario de mantener improductiva la tierra en vista de las grandes necesidades sociales. Así, la propiedad

<sup>145</sup> Cuando empleamos el término socialización no debe entenderse que implica una orientación o adhesión a algún programa político.

cumple dos papeles fundamentales: satisfactor de necesidades individuales y satisfactor de necesidades colectivas<sup>146</sup>.

El reclamo social de cambiar la concepción sobre la función que debe desempeñar la propiedad ha motivado una mayor y decidida intervención del Estado en su regulación ante la presión de las crecientes demandas sociales cuya solución no puede quedar aplazada bajo el riesgo de nuevas confrontaciones sociales. Las demandas a que hacemos mención se dejan sentir en el campo de la habitación rural y urbana; en el anhelo de consolidar un patrimonio familiar mínimo; en la producción rural; en la limitación de las conductas, de acción y omisión, que impliquen un uso abusivo del derecho de propiedad, así como en las necesidades de planeación y organización de los asentamientos humanos.

Ante dichas demandas el Estado ha tenido que incrementar de manera notable su acción en forma integral. En un primer plano, ha creado nuevas leyes y modificado las anteriores con el objeto de tener un fundamento jurídico que lo faculte para intervenir.

En un segundo plano ha recurrido a la acción administrativa<sup>147</sup> para lograr la ejecución efectiva de las leyes y que éstas no queden en meras declaraciones de buenos propósitos; creemos que el *instrumento integral* que ha adquirido mayor relevancia en los últimos tiempos es el de la expropiación, de tal modo que sin temor a exagerar podemos decir que el siglo que transurre ha sido el siglo de las grandes expropiaciones.

La expropiación que tímidamente asomaba en el sistema liberal en medio de las mayores críticas, hoy día está consagrada en textos normativos de la más alta jerarquía: nada más y nada menos que en los textos constitucionales. De ahí que no haya sido otra cosa más que un *efecto cascada* el que la legislación secundaria haya seguido el derrotero marcado por el texto constitucional de referencia<sup>148</sup>.

Y en un tercer plano, ha tenido que echar mano de la maquinaria judicial para que a través de sus resoluciones respalde y sancione la

<sup>146</sup> La idea que desarrollamos es de Leon Duguit y ha tenido gran influencia en la doctrina y práctica mexicana. Para mayor referencia remitire a los artículos 830 al 833 que bajo la denominación de *disposiciones generales* orientan la función social de la propiedad en el derecho mexicano.

<sup>147</sup> Tal vez la acción administrativa sea la más recurrida si se toma en cuenta la proliferación de reglamentos y circulares que permiten en algunos casos mayor rapidez y oportunidad para resolver situaciones que no pueden esperar el desarrollo de un proceso legislativo. Además, el reglamento puede resultar ser muy útil si se toma en cuenta que sobana existencias legales y por la ventaja de otorgar mayor flexibilidad a los órganos ejecutores al momento de tomar decisiones.

<sup>148</sup> Parece oportuno mencionar que Nestor de Buen Lozano comenta en su multitudinaria obra que las constituciones actuales conservan el viejo sabor de boca del sistema liberal en el sentido de que al lado de la enumeración clásica de los derechos del hombre se encuentran los derechos sociales.

política de intervención que se haya plasmado en las disposiciones normativas que aplique.

La importancia de la transformación de la propiedad es indiscutible, pero no es el único. El sistema contractual también ha sufrido muchas y muy profundas variaciones; el principal principio sobre el que se sustenta, autonomía de la voluntad, ha sido herido de muerte por la intervención estatal de tal modo que se ha suscitado un gran debate y cuestionamiento acerca del futuro contrato.

Hemos visto que el sistema liberal en el aspecto contractual ponderaba el principio según el cual la voluntad es la ley suprema de las partes, pero también vimos las reacciones de malestar social que se produjeron y que hicieron viable el cambio. Los ajustes fueron produciéndose gradualmente. No debe pensarse que desde sus inicios han sido productos acabados, sino que por el contrario también obedecen al esfuerzo de la doctrina y al surgimiento de situaciones que ponen de relieve la búsqueda de nuevas soluciones.

La esencia de la intervención estatal en el sistema contractual responde al reconocimiento de la necesidad de protección del contratante débil frente al poderoso, así como de la existencia de circunstancias que siendo posteriores a la celebración de los contratos hacen que su cumplimiento sea excesivamente oneroso para una de las partes ya sea por la desproporcionalidad de las prestaciones debidas o por la irrupción de situaciones de carácter general que alteran el orden social que es necesario superar a través de medidas públicas de alcance general.

Las causas que hemos mencionado pueden clasificarse dentro de las siguientes figuras jurídicas sin que ello signifique que éstas abarcan todas los casos en que la voluntad se ve limitada por una causa ajena a su voluntad:

- ### Las moratorias
- ### El término de gracia
- ### La teoría del abuso del derecho
- ### La teoría de la imprevisión o teoría de la excesiva onerosidad superviniente o cláusula *Rebus sic stantibus*.
- ### El estado de necesidad
- ### La prórroga forzosa de los contratos

En este orden de ideas, la libertad contractual se encuentra sujeta a una función social que exige que los derechos y obligaciones que emanen de los contratos no sean perjudiciales a la colectividad. Así, se ha establecido a nivel legislativo que los contratos, para que merezcan ser objetos de tutela del ordenamiento jurídico, deben tener una causa lícita, o por exclusión, no ser contrarios al orden público y a las buenas costumbres. En este sentido, la ley sanciona con la nulidad a los pactos que tengan causa ilícita.

Ahora bien, aunque dentro del rubro del estado de necesidad o el de la prórroga forzosa de los contratos o el de la protección al consumidor pudiera incluirse lo que las doctrinas civilista, administrativista y del derecho económico han denominado como " el contrato por adhesión", creemos que éste debe recibir un trato diferente por haber adquirido autonomía como una institución jurídica característica de una nueva forma de pensamiento jurídico.

Así pues, el contrato de adhesión ha sido objeto de investigación por los estudiosos del derecho, razón por la que la bibliografía y las definiciones que podemos encontrar son numerosas. En virtud de lo anterior, y cada vez que resulta útil para el desarrollo de la exposición, daremos una definición que nos servirá únicamente para los fines apuntados:

**Contrato de adhesión. Se refiere a aquellas situaciones en las que el aceptante no puede discutir las condiciones bajo las cuales contratará, limitándose únicamente a aceptar los términos de la proposición o a rechazarlos.**

De esta definición pueden desprenderse dos situaciones: la primera se refiere a aquella situación en la que los contratantes son personas de derecho privado y en donde una de ellas establece las condiciones y términos de contratación sin que la otra tenga más participación que la de aceptarlas o rechazarlas. La segunda está referida al supuesto en el que no sólo intervienen sujetos privados, sino que aparece como figura estelar dentro del reparto contractual el Estado para intervenir decididamente en la regulación (aprobación) de las condiciones y términos de contratación en las que la voluntad de las partes es intrascendente<sup>149</sup>, v.gr. aprobación de las tarifas oficiales de los servicios públicos.

<sup>149</sup> En torno al contrato por o de adhesión se ha suscitado un enconado debate acerca de si es un figura civil o administrativa. Bástenos decir que Ernesto Gutiérrez y González que ha multivado ambas disciplinas prefiere no hablar de contrato por adhesión y propone sustituir esta expresión por la de guión administrativo. En todo caso, nosotros nos sentimos obligados a hacer la aclaración sin que nos interese dilucidar la verdadera naturaleza de esta institución por temer los límites de este sencillo trabajo.

El contrato por adhesión tiene por materia de regulación, al menos como se ha venido desarrollando en México, los servicios públicos como el de electricidad, transporte público terrestre, aéreo y marítimo, servicio telefónico, etc.

Dijimos que esta figura jurídica podía incluirse, aunque no del todo felizmente, en el rubro del estado de necesidad por las semejanzas en común; el estado de necesidad se caracteriza por el consentimiento del individuo en lesionar el interés propio, con tal de evitar un daño que se supone mayor, y en el contrato de adhesión es común que el individuo con tal de obtener un servicio público prefiera optar por resignarse a la imposición de ciertas condiciones contractuales que a carecer del servicio público: ¡De los males el menor!.

En relación a la protección al consumidor podemos decir que es una actitud estatal más o menos reciente que se caracteriza por la expedición de leyes que consagran una protección abierta al individuo que consume y utiliza los bienes y servicios que ofrece el mercado. En este sentido, se dispone por imperativo legal que los productos deban contener claramente especificadas, entre otras cosas, las características sobre calidad, peso, garantías y precio en que son ofrecidas al público, así como las medidas tendientes al establecimiento de una *ética publicitaria sui generis* que le impone responsabilidades al comerciante en caso de incurrir en una falta de veracidad en la publicidad.

Al efecto, se han establecido normas de carácter irrenunciable que en el marco teórico han resultado ser un freno efectivo a la actitud abusiva del comerciante en su afán de obtener un lucro desmedido, pero que en el marco práctico no ha obtenido tan buenos resultados por el surgimiento de vicios y corrupciones en el funcionamiento de las instituciones encargadas de llevar a cabo tal defensa.

Con sus debidas reservas, en México ya se cuenta con la protección a los derechos del consumidor frente a situaciones en las que se logra la venta de un bien o servicio mediante argucias y engaños, así como frente a las exageradas utilidades que obtienen los comerciantes cuando recogen o cortan el bien o servicio que el consumidor adquirió a crédito ante la mora o imposibilidad para pagarlo<sup>150</sup>. Con todo y las virtudes y defectos que hemos señalado, se ha logrado hoy lo que antes se

<sup>150</sup> El Código Civil vigente plantea en su artículo 2111 la institución del pacto comisorio expreso según el cual al rescindirse la venta, el vendedor y el comprador deben restituirse las prestaciones que se hubieren hecho. En ese caso el vendedor tiene derecho a alquiler o renta por el uso de la cosa vendida y una indemnización y el comprador tiene derecho a los intereses legales de la cantidad que entregó.

antojaba imposible: Una visión social del derecho. Ha quedado atrás el espectro obsoleto, de que lo recuerdo que aún a mi me tocó escuchar en labios de algún maestro civilista o mercantilista, del dolo bueno que caracteriza la actividad comercial. Sic!

A manera de conclusión sólo nos resta decir que la historia de la lucha de libertad humana es confusa y contradictoria. El hombre fácilmente pasa de un extremo a otro: Del conservadurismo al libertinaje, de la negación formal de la libertad a la negación real de la misma por la omisión o desconocimiento de la realidad social. Hagamos votos porque nuestros esfuerzos encaminen por el buen camino para que después no nos lamentemos amargamente.

### 3. LOS LIMITES

La relación entre el sistema jurídico y el económico no pasó inadvertida por el Estado, el cual al querer realizar cambios en el sistema económico muchas veces recurre primero al sistema jurídico para incidir efectivamente sobre el segundo. Podemos decir que dicha recurrencia en la actualidad es obligatoria para el Estado, pues con el surgimiento del Estado de Derecho, todos los actos estatales debe ceñirse a lo dispuesto por la ley. "En el Estado de derecho todas las funciones del Estado que son ejercidas por el gobierno se encuentran reguladas por el ordenamiento jurídico, de manera tal que la expresión del poder es, necesariamente el derecho."

La afirmación del Estado de Derecho la encontramos en el principio de legalidad, en virtud del cual el poder público forzosamente debe referirse a una norma jurídica que lo faculte para actuar.

El principio de legalidad también implica que la norma que regirá la actividad estatal debe concordar con la Constitución porque es el instrumento jurídico-político de máxima jerarquía en atención al cual debe establecerse el ordenamiento jurídico. Este imperativo debe observarse con mayor razón tratándose de los derechos humanos, garantías individuales, derechos individuales o cualquier otra expresión equivalente.

En la Constitución de cada Estado es en donde se plasman las decisiones fundamentales de los pueblos y que se refieren a aspectos esenciales de la vida humana en obra del Poder Constituyente. La propiedad es una de esas decisiones fundamentales que se encuentra protegida a nivel constitucional en casi todos los países del mundo. Igualmente, en la Constitución se encontrarán las libertades o derechos que gozarán tanto los individuos (derechos individuales) como la sociedad (derechos colectivos).

En este orden de ideas, el Estado cuando recurre al sistema jurídico para modificar el sistema económico no goza de absoluta libertad, pues se enfrenta a los límites que le impone el marco constitucional. Aunque claro está, que mediante reformas sucesivas que expresen la *voluntad popular* puede ir haciendo posible los cambios que lo faculten para actuar sobre el sistema económico.

#### 4. MODALIDADES DE LA PLANIFICACIÓN ESTATAL

A efecto de entender de manera genérica lo que es la planificación, podemos apreciarla desde dos ópticas diferentes, es decir, como un proceso sistemático y complejo que comprende varias etapas<sup>151</sup> y como una institución que dota de unidad a la acción estatal en el sentido de procurar su eficiencia y coordinación para la obtención de los fines y objetivos planteados.

Para diferenciar con toda seguridad las situaciones en las que se presenta la planificación de aquellas en las que en su lugar se realizan acciones aisladas e incoherentes, un gran sector de la doctrina afirma que su rasgo más distintivo es el de la *racionalidad*. Pero también se ha dicho mucho acerca de las clasificaciones o formas en que se presenta. De allí que nuestra preocupación haya motivado que el título de este apartado tenga precisamente por nombre el de *modalidades de la planificación estatal*.

Dentro de las clasificaciones más socorridas por la doctrina que se ha dedicado a estos menesteres encontramos la distinción entre *planificación indicativa* y *planificación imperativa*<sup>152</sup>. No obstante ello, creemos que realizar un análisis simplista que derive en una dicotomía conceptual hace que perdamos muchos detalles que son realmente fundamentales para no cometer desajustes. Explicamos, es común identificar a la planificación imperativa con el régimen que impera en los países socialistas y en oposición a la planificación indicativa que impera en los países occidentales; reduciendo la diferencia a una cuestión ideológica-política que ha llegado incluso a plantear el absurdo de la "planificación imperativa vs. planificación indicativa".

Asimismo, se usan indistintamente como sinónimos de una y otra forma de planificación, y casi siempre como opuesta la una a la otra, denominaciones como la de: planificación centralizada y planificación descentralizada; planificación total y planificación parcial o selectiva; planificación políticamente autoritaria y liberal; planificación concertada o democrática y unilateral o autoerática; y, planificación socialista y no socialista<sup>153</sup>. El uso indiscriminado de los términos, o mejor dicho, el

<sup>151</sup> A efecto de no hacer repeticiones innecesarias y aburrir al lector, creemos oportuno no repetir nuevamente las etapas o fases del proceso de planificación en razón de que éstas las desarrollamos en el primer capítulo.

<sup>152</sup> Es práctica generalizada al distinguir entre la planificación imperativa y la indicativa utilizando los dos casos característicos: la planificación soviética y la planificación francesa, respectivamente. Ver a Angel de la Vega Navarro en "La planificación en economías capitalistas, la experiencia francesa".

abuso del lenguaje, no han hecho otra cosa que sumir en la más completa confusión los caracteres mismos de la planificación en detrimento de su estudio científico.

En este orden de ideas, podemos decir que a cada denominación le corresponden determinados caracteres que lo identifica del resto. Así pues, el elemento distintivo y fundamental entre la planificación imperativa y la indicativa es *el volitivo*. Esto es, en la planificación imperativa las disposiciones que emanen del plan tendrán un carácter obligatorio para los agentes económico-sociales; la disposición normativa impone modos de actuar bajo la amenaza de aplicar sanciones en caso de contravenirla, éstas irán variando dependiendo del país de que se trate y de la tradición jurídica en que se haya desenvuelto<sup>154</sup>.

Por su lado, la planificación indicativa se caracteriza por presentarse a través de *sugerencias* que el Estado hace a los agentes económicos para comportarse en tal o cual modo. Dichas sugerencias se concretizan por medio del empleo de instrumentos de persuasión y disuasión; sabemos que los términos *persuasión* y *disuasión*<sup>155</sup> están en sí mismos llenos de cargas valorativas, sin embargo, en un sistema democrático es preferible utilizar estos instrumentos a la represión o a la imposición como forma de gobierno.

Algunos autores afirman que en realidad solamente debería hablarse de medios o instrumentos de persuasión porque el elemento disuasivo surge precisamente en el hecho de que quienes no sigan el plan no contarán con los beneficios o apoyos anunciados. Aún y con esta aclaración, se pueden observar ejemplos, si bien contados, de los medios de disuasión que pone en funcionamiento el Estado cuando anuncia que en caso de que los agentes económicos de un mercado concreto (v.gr. el financiero o el de bienes básicos como el de los alimentos) no respeten los topes oficiales de precios que se fijen, éste intervendrá mediante la emisión o puesta en venta de cuantiosos bienes o recursos financieros a precios menores; la consecuencia de esta intervención será la caída de los precios o hasta una reducción sensible de las ventas.

Como ejemplos de medios de persuasión están las políticas de fomento en los que se acuerdan préstamos o fideicomisos para la

<sup>153</sup> Para una referencia más amplia al respecto remitire a Agustín Gordillo en "Planificación, Participación y Libertad".

<sup>154</sup> Ver a Francisco Serrano Higallón en "La Planación del Desarrollo Económico".

<sup>155</sup> De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, la diferencia entre estos términos consiste en que *persuadir* significa convencer a alguien de hacer algo (positivo); en tanto que *disuadir* es convencer a alguien de no hacer algo (negativo o de abstención).

realización de inversiones a quienes se ajusten a los objetivos del plan; las políticas fiscales en las que se conceden subsidios, se aligeran cargas fiscales o incluso se suprimen con el propósito de apoyar ciertas actividades; la política monetaria para estimular la inversión<sup>136</sup>; la política de gasto público, etc.

Ahora bien, por lo que toca a la planificación imperativa seguramente la primera interrogante que surge es ¿Qué es lo que la norma ordena hacer o no hacer?, ¿Cuál es el contenido mismo de las disposiciones normativas?. Para satisfacerlas, diremos que se trata de indicaciones acerca de qué es lo que se debe producir, cómo se debe producir, qué precios y salarios deben fijarse, en donde debe invertirse, etc. En segundo lugar, hicimos referencia a que la ejecución de las disposiciones del plan se encuentran garantizadas por la amenaza de aplicarse una sanción en caso de no observarse. A este respecto, la sanción podrá mostrar un matiz multimodal, es decir, ir desde una sanción fiscal (multa) hasta sanciones corporales (prisión). En suma, las sanciones previstas por el plan constituyen el instrumento idóneo que garantiza la observancia del plan.

En vista del dinamismo y flexibilidad que pueden tener los respaldos coactivos del plan no debe pensarse que la imperatividad de la planificación, llevada al extremo de suprimir las libertades públicas sea una característica típica de los países socialistas, toda vez que tenemos ejemplos de dictaduras de centro y de derecha que las han hecho nugatorias. No es cosa fácil ni responsable definir el tipo de planificación por la presencia de uno solo de sus caracteres con exclusión de los demás.

La problemática que patentizamos nos lleva a su vez a la determinación del tampoco nada fácil tópico de *la planificación y el Estado de Derecho*. En efecto, cualquiera que sea el tipo de planificación debe tenerse en cuenta los derechos o libertades públicas que consagra la Constitución de cada Estado para delimitar con precisión cuáles son los límites que éste no puede traspasarse al momento de señalar los medios de persuasión o disuasión, en el caso de la planificación indicativa, o de las sanciones, en el caso de la planificación imperativa. Ligado estrechamente a esta consideración, resulta de primer orden saber cuál o cuáles son las defensas que tiene el individuo frente a la acción estatal planificadora que violenta sus libertades públicas fundamentales, así

<sup>136</sup> Las políticas a que hacemos referencia están estrechamente relacionadas entre sí. Por ejemplo, la política monetaria está en relación directa con las tasas de interés, éstas a su vez están en relación directa con la inversión en bienes reales (maquinarias industriales, etc.) y esta a su vez está relacionada con los niveles de producción. De lo anterior se deduce que las acciones deben ser coordinadas y de ahí la importancia de la planificación.

como si éstas se aplican y si son efectivas en la realidad<sup>157</sup>; de esta manera se podrá obtener un elemento más que ayude a precisar la orientación de una determinada planificación: *planificación políticamente autoritaria, o planificación liberal.*

Otro aspecto que reviste especial relevancia desde el punto de vista jurídico-político deriva del hecho de que si un país se precia de tener vida democrática debe presentar entre otras características una división de poderes que haga que el ejercicio del poder no sea absoluto, sino sujeto a una serie de frenos y contrapesos<sup>158</sup> que puede adoptar la clásica división tripartita o la que resulte mejor a cada país según sus necesidades.

Siguiendo el hilo del razonamiento, en virtud de la distribución de funciones y competencias al poder legislativo le corresponde fijar las normas de carácter general, abstractas, y obligatorias que se expidan bajo la forma de una ley y no al poder ejecutivo que solamente está facultado para expedir reglamentos que permitan el mejor cumplimiento de las disposiciones que emita el legislador. Esta exigencia, respecto de la planeación, responde básicamente a dos circunstancias: 1) Al imperativo legal de que toda acción del Estado debe sustentarse en una norma (principio de legalidad), y 2) Que las disposiciones contenidas en los planes deben traducirse en una normatividad que haga posible su exigibilidad para garantizar la consecución de las metas planteadas. Así, las normas que prevean el establecimiento de obligaciones requieren ser expresadas a través de una ley para que adquieran validez jurídica y en este sentido facultar al planificador para imponer las sanciones o medios de persuasión y/o disuasión que expresamente contemple la norma.

No obstante lo anterior, en la práctica pública por la premura con que los estados se ven obligados a tomar decisiones se ha recurrido a la *delegación legislativa*<sup>159</sup> como un medio para dar operatividad al plan.

<sup>157</sup> Ver a Jorge Wither en "Las Economías Mixtas".

<sup>158</sup> Aunque nuestro trabajo no es de derecho constitucional, es interesante anotar el comentario de León Dujit en el sentido de que división de poderes no significa aislamiento o trabajo independiente, sino que por el contrario significa colaboración entre los poderes para la consecución de los fines estatales. Así, en un sentido moderno, la división de poderes no debe ser entendida de manera radical o tajante sino que debe ser interpretada con la flexibilidad que impongan las circunstancias particulares de cada Estado.

<sup>159</sup> Entendamos que la delegación legislativa es el acto por medio del cual una función(es) concreta o facultad(es) expresamente asignada al poder legislativo se transmite a otro poder constituido, el cual la(s) ejerce con la misma competencia y condiciones que el poder legislativo en virtud de está autorizado por la Constitución. En el sistema jurídico mexicano la delegación legislativa sólo existe en cinco casos particulares y siempre referidos al poder ejecutivo (facultades legislativas del presidente); a saber: 1) En situaciones de emergencia, cumpliendo las condiciones que exige el artículo 29 constitucional, para hacerlas frente de manera eficaz y expedita. 2) En las medidas de salubridad que de acuerdo al artículo 73 fracción XVI faculta al presidente para establecer el Consejo de Salubridad que emitirá disposiciones generales obligatorias para combatir el alcoholismo, venta de sustancias que sirven al individuo o degeneran la especie humana, así como para combatir la contaminación ambiental. 3) Para la celebración de tratados que lleva a cabo el presidente con la aprobación del Senado, que de acuerdo al artículo 133 constitucional serán la Ley Suprema de toda la Unión. 4) La facultad legislativa en la esfera administrativa para proveer el exacto cumplimiento de las leyes que expida el Congreso de la Unión de acuerdo al artículo 87 fracción I. 5) La facultad de regulación acordada que el Congreso de la Unión transmite al presidente para intervenir en las cuentas de las tarifas de exportación e importación con el propósito de regular el comercio exterior, la economía nacional, la estabilidad de la producción nacional, etc. El uso de esta facultad está sometida a la aprobación del Congreso de la Unión. A nuestro parecer es esta última facultad la que más se acerca al concepto de la delegación legislativa en virtud de que la Constitución autoriza al Congreso de la Unión para delegar sus facultades en materia de impuestos al comercio exterior en favor del ejecutivo, además de que esta

Con todo y esto, la delegación de facultades que el poder legislativo hace en favor del ejecutivo debe ser expresa y de ningún modo debe aceptarse que sea amplísima; tal vez porque la dictadura puede revestir los ropajes democráticos. Esto es, la delegación legislativa debe estar contemplada a través de una ley, o por lo menos por medio de un decreto del legislativo. En ella se fijarán los parámetros y criterios generales conforme a los cuales el Ejecutivo dictará las disposiciones tendientes a dar cumplimiento al plan.

Ha quedado establecido que la planificación no es un proceso que sea patrimonio exclusivo de la ciencia económica, implica la participación activa de otras ciencias y en especial la de la ciencia jurídica. Esto lo hemos evidenciado a través del desarrollo de este apartado, pues ¿cómo se podría concebir la indicatividad o imperatividad de la planificación si no es dentro de un marco jurídico que no solo lo sustenta, sino que lo garantiza y legitima?. Así pues, paulatinamente va cobrando más forma y fuerza la tesis establecida desde los primeros esbozos del presente trabajo consistente en que el sistema económico necesita de la estructura que le proporciona el sistema jurídico, así como que ambos sistemas en realidad son subsistemas que se interrelacionan entre sí para dar coherencia al conglomerado social.

tendrá exactamente las mismas facultades que el Congreso de la Unión para regular dicha materia con la única modalidad de que tendrá que dar cuenta del uso que haga de esta facultad.

Fuera de estos cinco casos que hemos señalado la delegación de facultades no tiene lugar, al menos legalmente, pues en caso de que se hiciera fuera de ellos se estaría violentando el principio de la separación de poderes que nuestra Constitución recoge en su artículo 45. Finalmente, quisieramos señalar que la delegación de facultades legislativas en favor del presidente tienen un carácter extraordinario en casos de que no son funciones propias de ese poder. Para el lector interesado en profundizar en estas disquisiciones le recomendamos consultar la siguiente bibliografía: Instituto de Investigaciones Jurídicas en "Diccionario Jurídico Mexicano"; Instituto de Investigaciones Jurídicas en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", Rafael de Pina Vera en "Diccionario de Derecho"; Felipe Tena Ramírez en "Derecho Constitucional Mexicano"; Miguel Luis Durán en "Derecho Constitucional Mexicano".

## LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

1. Antecedentes de la planeación; 2. Fundamentos constitucionales de la planeación, A) Marco Introductorio, B) Análisis; 3. PND: Directriz de la planeación nacional; 4. Niveles de la planeación. A) Global, B) Sectorial, C) Institucional; 5. Efectos jurídicos del PND de acuerdo a las vertientes de la planeación: A) Vertiente Obligatoria, B) Vertiente de coordinación, C) Vertiente de concertación, D) Vertiente de inducción.

### 1. Antecedentes de la planeación<sup>160</sup>

Casi siempre que se quiere entender a las instituciones y procesos contemporáneos se recurre a la historia como una fuente abundante de explicaciones y motivos. El caso que nos ocupa no es la excepción, en razón de que la planeación en nuestro país, al igual que en todos aquellos que la han utilizado, responde a una trayectoria muy particular que hace de la planeación mexicana un modelo equiparable con la francesa o con cualquier otra.

Los antecedentes de la planeación en México tienen convencionalmente como punto de referencia el año de 1917, aún cuando pueden encontrarse vestigios aislados en el siglo pasado. Es por ello que en el presente apartado comenzaremos el análisis de los antecedentes a partir de la época posrevolucionaria y lo concluiremos hasta las reformas constitucionales de 1983 que establecen la integración y organización de un sistema institucionalizado de planeación del desarrollo nacional.

La planeación al igual que muchas otras instituciones de la vida moderna mexicana tienen un contexto político, social y económico que las ha diferenciado de cualquier otra institución extranjera. Aún más, por lo que toca a la planeación, las primeras experiencias planificadoras están insertas en el panorama revolucionario de nuestro país.

Así pues, la consolidación del movimiento revolucionario requirió de grandes figuras político-militares que fueran capaces de propiciar una pacificación y estabilidad en el país; surge de este modo la figura del

<sup>160</sup> Al lector interesado en el aspecto histórico de la planeación del desarrollo nacional le recomendamos consultar las siguientes obras: José Francisco Ruiz Massieu en "Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública", Ignacio Pichardo Pagaza en "Introducción a la Administración Pública de México"; tomo 2. Funciones y Especialidades, S.P.P. en "Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización", S.P.P. en "Antología de la Planeación en México 1917-1985", S.P.P. en "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México", Miguel S. Wionczek en "Bases para la planeación económica y social de México". Otto Granados Roldán et al en "México 75 años de revolución", tomo I. Desarrollo económico.

caudillo que dominaría durante varios lustros el escenario nacional: primero Obregón y después Calles<sup>161</sup>.

Durante la gestión de Álvaro Obregón, el país atravesó por un periodo de reconstrucción muy penoso debido al mal estado de las finanzas públicas, a los grandes problemas sociales que requerían soluciones urgentes como el de la reforma agraria, y a el no menos grave problema de la deuda nacional cuyo servicio imponía enormes sacrificios. Se ha dicho que "El periodo presidencial de Álvaro Obregón significó un proceso de aprendizaje político y administrativo tanto por parte de la sociedad civil como del Estado. Se hicieron esfuerzos para asimilar experiencias de otros países en materia de desarrollo económico, político y social, que habrían de ser llevados a la práctica durante el régimen del presidente Calles."<sup>162</sup>

Con el Gral. Plutarco Elías Calles se emprendieron obras que introdujeron cambios importantes en la situación nacional. Se inició la construcción de carreteras, bancos nacionales, obras de irrigación y escuelas; algunas de estas obras perduran hasta nuestros días. Como ejemplos de estas obras tenemos al Banco Nacional de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, la Comisión Nacional Bancaria y las Comisiones de Irrigación y de Caminos, además de que se expidió la primera Ley del Impuesto sobre la Renta.

En la administración del Ing. Pascual Ortiz Rubio se expidió la Ley sobre Planeación General de la República, 12 de junio de 1930. Esta ley representa un paso verdaderamente trascendental tanto desde el punto de vista jurídico como del económico y social, pues a partir de aquí podemos considerar el inicio formal de la planeación en México.

La Ley sobre la Planeación General de la República expresaba la intención de ordenar todas las acciones y recursos del sector público con miras a alcanzar las metas nacionales. Para su consecución se dispone la realización de dos vías: la realización de un Plano Nacional y la coordinación de las actividades de las dependencias gubernamentales.

La idea de la formulación del Plano Nacional surge del convencimiento de que para consolidar la reconstrucción nacional, la industrialización y modernización del país era necesario conocer con un

<sup>161</sup> Durante la época revolucionaria predominaron los planes de carácter político que en forma secundaria contenían disposiciones relativas a la planeación del desarrollo nacional. Entre los principales tenemos a l Pla de Ayala, Plan de Guadalupe, Plan de San Luis, Plan de Agua Prieta.

<sup>162</sup> Ver a la SPP en "Antología de la planeación en México 1917-1985", p. 22.

grado de certeza más o menos exacto cuáles eran los recursos naturales y humanos con que contaba el país para utilizarlos con el mejor provecho posible. El Plano Nacional estaba conformado por una serie de documentos gráficos que abarcaban aspectos tales como la división del territorio por regiones, medios de comunicación, recursos forestales, acuíferos, población, topografía, clima, población, etc.

"La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública, y las necesidades presentes y futuras"<sup>163</sup>

La ley preveía el establecimiento de una Comisión de Programa, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que estaría compuesta por representantes de los sectores sociales interesados en sus actividades. La naturaleza jurídica de esta Comisión era la de ser un órgano consultivo del gobierno federal en materia de planeación en virtud de que ésta fue la encargada de elaborar el Plano Nacional.

Posteriormente a estas acciones, en el año de 1933 se expidió la Ley que creó el Consejo Nacional de Economía, que sustituye al Consejo Nacional Económico del '28, como un intento de impulsar la participación social en las acciones gubernamentales relativas al desarrollo nacional. Así, se establece que la conformación del Congreso sería plural mediante la participación activa de representantes gubernamentales, delegados de los Consejos Locales Económicos, y representantes de los sectores privado, obrero y campesino; el consejo en realidad nunca operó a pesar de que se expidió la convocatoria respectiva y de que se insistió en su creación en diversas ocasiones.

Retomando tiempo anteriores, en el año de 1928 el Gral. Calles convocó a las fuerzas políticas nacionales a formar el Partido Nacional Revolucionario. Éste se concibió como el cauce institucional donde se dirimieran las pugnas por el poder entre las facciones revolucionarias con el objetivo de crear, y posteriormente consolidar, la unidad revolucionaria.

<sup>163</sup> Artículo primero de la Ley sobre Planeación General de la República

El Partido Nacional Revolucionario jugó un papel verdaderamente importante en la planeación del desarrollo nacional debido a que en su seno se forjó el Plan Sexenal 1934-1940 que serviría de plataforma electoral al entonces candidato a la presidencia de la República, Gral. Lázaro Cárdenas.

El Plan Sexenal 1934-1940 se planteó como el medio a través del cual se hicieran efectivos los postulados revolucionarios, pero ante todo como un instrumento para satisfacer los grandes reclamos sociales que el gobierno revolucionario debía atender preferentemente.

Cada documento que ha surgido en este interminable esfuerzo de planear el desarrollo nacional es un producto más elaborado que contiene elementos innovadores respecto de los anteriores. El Plan Sexenal por primera vez en la historia de nuestro país cristaliza el esfuerzo sin precedente de llevar integralmente el desarrollo nacional a partir de un documento único; ello no elimina las críticas que el plan en sí mismo pueda recibir.<sup>164</sup>

En adición a esta característica, el Plan Sexenal 1934-1940 es un documento político que contiene la nueva filosofía política del Estado mexicano, es decir, para la solución de la problemática social existente en ese momento histórico concreto se plantea la intervención estatal en la regulación de las actividades económicas y sociales; lo que a su vez sentaría las bases de la actual rectoría estatal y de la planeación como un instrumento para hacerla eficaz.

"...con la aplicación del Plan Sexenal, el país entrará en la primera etapa de un régimen progresivo de economía dirigida, cuya trascendencia es mayor, sin género de duda, a todo lo previsible. El Plan adquiere por esta razón en nuestra historia los caracteres de un punto de referencia que señala el fin de una etapa y el comienzo de otra...el intervencionismo del Estado que se adopta como doctrina en el Plan Sexenal es lógico conforme al sentido profundo de nuestro Derecho Político, porque la Constitución de 1917 quitó al Estado el carácter de institución puramente política y lo orientó hacia la acción reguladora de los fenómenos vitales

<sup>164</sup> Miguel S. Wionczec señala que el Plan Sexenal "...era un plan económico sólo de nombre. Constituye, en realidad, un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de administración de 1934, orientada, en primer lugar, a lograr que el país saliera de serias dificultades de origen externo, y encaminada, en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados al término de la lucha revolucionaria por el presidente Calles (1925-1928), quien aún seguía detentando el poder efectivo en el país en 1933.", p. 26. En general, el autor en cita presenta una perspectiva mucho más crítica de la planeación en México, y por lo tanto diferente, que la oficial (las obras de la S.P.P.).

del país, adelantándose en este camino a las más modernas teorías y a las más progresistas naciones."<sup>105</sup>

Una vez agotado el período para el cual se contempló el Plan Sexenal 1934-1940, se dio continuidad al esfuerzo ordenador y es así que surge su sucesor bajo la denominación de Plan Sexenal 1940-1946; con frecuencia al Plan Sexenal 1934-1940 se le denomina como "primer plan sexenal" para diferenciarlo rápidamente del que le precede. La realización del segundo plan también estuvo a cargo del Partido de la Revolución Mexicana.

En este orden de ideas, el segundo plan sexenal presenta la misma tendencia que el primer plan, es decir, se avoca a la satisfacción de las principales demandas sociales, entre las que sobresale por su importancia histórica la reforma agraria y la industrialización del país. Sin embargo, el segundo plan contiene varios elementos que lo dotan de originalidad y de un mayor grado de perfeccionamiento.

En efecto, dicho instrumento presentó innovaciones respecto de su antecesor en cuanto que estableció ámbitos de acción mucho más precisos y otorgó una mayor atención a las políticas sectoriales. Asimismo, establece como necesaria la coordinación, vía convenios, entre los tres niveles gubernamentales a efecto de lograr mejores resultados, y finalmente introduce como uno de los cambios más relevantes la flexibilidad y adaptabilidad del plan a la situación que impusiera la realidad.

La última característica que señalamos tiene una gran importancia si se sitúa el plan dentro del contexto nacional e internacional que imperaba en esos momentos. El estallamiento de la Segunda Guerra Mundial provocó sensibles variaciones en las previsiones del segundo plan y hubo necesidad de crear organismos especializados que analizaran las repercusiones de la guerra en la realidad nacional. De esta manera apareció en la vida pública nacional en 1942 la Comisión Federal de Planificación, en sustitución del Consejo de Economía, integrado por los sectores público, privado y social, así como la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Posguerra, 16 de febrero de 1944.

---

<sup>105</sup> Ver a Partido Nacional Revolucionario en "Primer Plan Sexenal 1934-1940", pp. 3-17. Nótese además el uso de la terminología empleada como el de *economía dirigida* o el de *intervencionismo de Estado*.

Hasta el momento la planeación del desarrollo nacional se restringe casi exclusivamente al ámbito de la administración pública federal, aún cuando ya se advierte la tendencia a ir incorporando más y más a la sociedad.

A partir de la mitad de la década de los cuarentas se empieza a instrumentar una nueva fase dentro de la planeación del desarrollo nacional que privilegia a dos aspectos específicos: la industria y la infraestructura básica para la industrialización, así como la calificación de la mano de obra necesaria para tal propósito. Estos aspectos estuvieron determinados por la política implementada por nuestro país que se denominó "sustitución de importaciones", ésta consistía en aumentar nuestras exportaciones y en utilizar al máximo la estructura productiva del país a efecto de producir los bienes y servicios requeridos, además de capacitar a los individuos para que fueran capaces de asumir los nuevos procesos productivos; con la conflagración mundial los países tradicionalmente exportadores de maquinaria industrial y otros tipos de insumos elaborados suspendieron virtualmente sus exportaciones debido a la transformación que sufrieron sus economías.

"...el inicio de la segunda Guerra Mundial, al privar al país de sus fuentes externas de abastecimiento de bienes manufacturados, creó condiciones excelentes para la rápida industrialización de México, puesto que el país poseía ya aptitudes técnicas y de administración necesarias para producir muchos de los bienes de que ya no podía disponer con el exterior. La industrialización, objetivo nacional que Cárdenas sólo consideró secundariamente, fue de gran importancia para Ávila Camacho."<sup>166</sup>

En este contexto, nuestro país aprovechó al máximo la coyuntura internacional absorbiendo gran parte de las inversiones de capital foráneo para financiar el desarrollo nacional, además de que la planta productiva del país creció rápidamente; ello trajo consigo la necesidad de crear la infraestructura básica que impulsara aún más la política de industrialización. Sin embargo, la situación extraordinaria de guerra terminó y el país hubo de realizar ajustes a sus actividades en virtud de que las exportaciones nacionales decayeron sensiblemente cuando los países beligerantes hubieron completado la transición de sus economías de guerra a economías de mercado.

<sup>166</sup> Ver a Miguel S. Wionczek en "Bases para la planeación económica y social de México", p. 28.

Asimismo, el nuevo clima y la reconstrucción de posguerra hicieron que los créditos y recursos fueran más competidos a nivel internacional. Esta situación evidenció que el desarrollo nacional de nuestro país no era posible si no se concedía un papel sobresaliente a la planeación. De esta manera, se tomaron medidas para lograr una mayor coordinación entre el sector público a través de la expedición de la Ley para el Control del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal<sup>167</sup>.

El sector público a partir de la década de los veinte y treinta había crecido rápidamente a través de la creación de empresas y organismos públicos como una manera de hacer realidad la intervención directa del Estado en la conducción del desarrollo nacional; sin embargo, el crecimiento del sector paraestatal se disparó en los primeros años de la posguerra. En virtud de su crecimiento, y de la escasez de recursos financieros, se hizo necesario el control de las entidades paraestatales a fin de que se verificara efectivamente el cumplimiento de los fines y objetivos para los cuales fueron creadas.

La ley mencionada dispone en su artículo 15 la creación de un organismo llamado Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se encargaría de controlar, vigilar y coordinar las tareas y operaciones de los organismos descentralizados con el propósito de procurar su correcto funcionamiento.

Aún y cuando el control<sup>168</sup> de las entidades paraestatales siempre ha sido una constante preocupación de la administración pública federal, los medios a través de los cuales se propuso alcanzar las metas de industrialización fueron básicamente: la programación de la inversión pública federal, y la planeación regional. Ambos tienen una gran importancia dentro de los antecedentes de la planeación. Sin embargo, por los alcances del trabajo y por estar restringido a los aspectos jurídicos del desarrollo nacional, solamente se mencionarán sucintamente.

Así, la programación de la inversión pública federal representó un avance metodológico y técnico dentro de la planeación en razón de que

<sup>167</sup> Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1947.

<sup>168</sup> El Lic. José Francisco Ruiz Massieu sostiene que el control efectivo es un factor indispensable para el buen éxito de la planeación en el sentido de que se unifican acciones y se obtienen mejores resultados. Al respecto consultar el capítulo *Los efectos jurídicos de los planes gubernamentales. Un tema administrativo*, contenido en "Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Méxicana".

en los anteriores documentos planificadores se planteaban propósitos y metas, pero no se precisaban las fuentes de financiamiento o los recursos que se destinarían.

La programación de la inversión pública<sup>169</sup> fue adquiriendo tal importancia que para 1947 se presentó el Proyecto de Inversiones para el Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952, y posteriormente se elaboró la continuación de este bajo el nombre de Programa Nacional de Inversiones 1953-1958<sup>170</sup>.

Las características más relevantes de estos programas de inversiones son las siguientes:

**###** Detallan la naturaleza y modalidades de los programas específicos de inversión que llevarán a cabo las dependencias y entidades del gobierno federal; tales como tiempo de ejecución, metas anuales, características técnicas de las obras, población beneficiada y los empleos generados, impacto en las principales variables macroeconómicas, etc.

**###** Jerarquizan los proyectos de inversión en atención a su importancia para el desarrollo nacional.

**###** Se establecen los lineamientos básicos conforme a los cuales se evaluarían los resultados de los programas.

El segundo aspecto al que nos hemos referido es el de la planeación regional. Como bien es sabido, nuestro país es un mosaico de climas, orografías, población y recursos naturales muy disímiles. Ello ha provocado que las regiones del país hayan experimentado desarrollos muy diferentes y que en ocasiones en algunas regiones ni siquiera se pueda hablar de algún tipo de desarrollo.

<sup>169</sup> Los aspectos que recibieron una atención preferencial dentro de la inversión pública fueron: la irrigación, energía (petróleo y electricidad) y transportes.

<sup>170</sup> En el año de 1952 se creó el Comité de Inversiones que posteriormente se transformó en 1954 en la Comisión de Inversiones, dependiente directamente del presidente de la República ("Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República", DOF del 29 de octubre de 1954), cuya principal función consistió en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Inversiones 1953-1958. La razón por la cual se realizó esta transformación responde a las fricciones políticas que originó el Comité de Inversiones en sus operaciones. Esta Comisión es diferente a la creada por la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados.

Esta realidad hizo sentir la necesidad de corregir los desequilibrios, en muchos casos históricos como el del sureste mexicano, mediante la distribución equitativa del desarrollo. La planeación regional a su vez puede dividirse en dos etapas: la primera que abarca desde mediados de los treinta hasta mediados de los cuarenta y que se singulariza por el fomento a las zonas rurales, y la segunda que abarca desde finales de los cuarenta hasta finales de los cincuenta, caracterizada por impulsar el desarrollo regional por cuencas hidrológicas.

En la primera etapa, el impulso rural fue planteado a través de la creación de una infraestructura agrícola, (presas, obras de riego y maquinaria agrícola) que permitiera elevar la productividad del agro mexicano. Fue así que se aprovechó la experiencia de los bancos de Crédito Ejidal y Agrícola, creados por el Gral. Calles, y se crearon diversos organismos que continuaran su labor. Entre ellos podemos mencionar a la Dirección de Obras del Río Bravo (1936), la Comisión de Fomento Agrícola y Ganadero (1938) y el Consejo Mixto de Economía Regional (1942) como el más importante de todos los organismos creados.

En la segunda etapa, el desarrollo regional se concibió como el mecanismo idóneo para comunicar e integrar a todo el territorio nacional, pero fundamentalmente como una forma de atender las regiones que presentaban atrasos ancestrales. Para la atención de dichas zonas se ideó la creación de organismos que fomentaran integralmente el desarrollo de zonas delimitadas por las cuencas hidrológicas, es decir, en función de una cuenca hidrológica que se tomaba como foco central se planteaba el desarrollo integral de las zonas que las rodeaban; todas las comisiones de las cuencas hidrológicas que se establecieron abarcaban a más de tres entidades federativas. Como ejemplos más representativos de los programas de desarrollo regional por cuencas hidrológicas tenemos a las Comisiones de los ríos Papaloapan, Tecaltepec, Fuerte y Grijalva.

En la exposición hemos llegado a los finales de la década de los cincuenta. A partir de aquí, la planeación del desarrollo nacional entra en una nueva etapa en la que se da un pleno y total apoyo a la transformación de la administración pública federal. En nuestro país se advirtió la relación estrecha entre planeación y administración pública federal desde el segundo plan sexenal, éste presenta el propósito de transformar la administración en función de las necesidades de la planeación del desarrollo nacional. Sin embargo, a pesar de existir el

conocimiento de la relación que mencionamos, es hasta los programas de desarrollo económico y social que abarcan los años de 1958 a 1970 en donde la idea cobra una fuerza inusitada; de hecho las grandes reformas administrativas han coincidido con los esfuerzos de mejorar cualitativamente las técnicas de la planeación.

"...A parte de los obvios aspectos políticos que tiene la planeación del desarrollo, en México existen escollos de orden administrativo que parecen ser y pudieran seguir siendo muy importantes. La planeación no es un simple procedimiento que se adopta en el vacío o se agrega a una estructura determinada dada, sino que entraña cambios en la administración pública, tanto a niveles de dirección política como a niveles intermedios y bajos"<sup>171</sup>

En este orden de ideas, las reformas administrativas tuvieron como marco jurídico de referencia a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 24 de diciembre de 1958. La ley creó una nueva secretaría que recibió el nombre de Secretaría de la Presidencia y que tuvo como atribuciones las elaborar el plan general del gasto público e inversiones de poder ejecutivo; planear obras y su aprovechamiento, proyectar el fomento y desarrollo de regiones y localidades; y planear, coordinar y vigilar la inversión pública, los organismos descentralizados y las empresas paraestatales.

"El proyecto original de la Secretaría de la Presidencia es, probablemente, uno de los intentos más serios generados en México para contar con un órgano de planeación al más alto nivel, con un carácter de toma de decisiones y con importantes facultades para asignar recursos, a pesar de no ejercer directamente el presupuesto federal."<sup>172</sup>

Las adecuaciones jurídicas que tuvieron que practicarse para transformar la administración pública federal fueron numerosas y difíciles de ordenar. Sin embargo, aparte de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se expidieron dos acuerdos administrativos de singular importancia por lo que toca a la evolución de la planeación.

El primero de ellos es el "Acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboren un Programa de Inversiones", publicado en

<sup>171</sup> Ver a Victor Urquidí en "El perfil de México en 1980", p.8.

<sup>172</sup> Ver a la S.P.P en "Autología de la Planeación en México", p. 54.

conocimiento de la relación que mencionamos, es hasta los programas de desarrollo económico y social que abarcan los años de 1958 a 1970 en donde la idea cobra una fuerza inusitada; de hecho las grandes reformas administrativas han coincidido con los esfuerzos de mejorar cualitativamente las técnicas de la planeación.

"...A parte de los obvios aspectos políticos que tiene la planeación del desarrollo, en México existen escollos de orden administrativo que parecen ser y pudieran seguir siendo muy importantes. La planeación no es un simple procedimiento que se adopta en el vacío o se agrega a una estructura determinada dada, sino que entraña cambios en la administración pública, tanto a niveles de dirección política como a niveles intermedios y bajos"<sup>171</sup>

En este orden de ideas, las reformas administrativas tuvieron como marco jurídico de referencia a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 24 de diciembre de 1958. La ley creó una nueva secretaría que recibió el nombre de Secretaría de la Presidencia y que tuvo como atribuciones las elaborar el plan general del gasto público e inversiones de poder ejecutivo; planear obras y su aprovechamiento, proyectar el fomento y desarrollo de regiones y localidades; y planear, coordinar y vigilar la inversión pública, los organismos descentralizados y las empresas paraestatales.

"El proyecto original de la Secretaría de la Presidencia es, probablemente, uno de los intentos más serios generados en México para contar con un órgano de planeación al más alto nivel, con un carácter de toma de decisiones y con importantes facultades para asignar recursos, a pesar de no ejercer directamente el presupuesto federal."<sup>172</sup>

Las adecuaciones jurídicas que tuvieron que practicarse para transformar la administración pública federal fueron numerosas y difíciles de ordenar. Sin embargo, aparte de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se expidieron dos acuerdos administrativos de singular importancia por lo que toca a la evolución de la planeación.

El primero de ellos es el "Acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboren un Programa de Inversiones", publicado en

---

<sup>171</sup> Ver a Victor Uquidi en "El perfil de México en 1980", p.8.

<sup>172</sup> Ver a la S.P.P en " Antología de la Planeación en México", p. 54.

el D.O.F. el 30 de junio de 1959. A través del acuerdo se ordena que los sujetos a los que se dirigía, mencionados en la misma denominación del acuerdo, elaboraran su respectivo programa de inversiones para el período 1960-1964, así como que la Secretaría de la Presidencia sería la encargada de coordinar, estudiar y jerarquizar todos los proyectos en un solo programa.

El segundo es el "Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados tendientes al desarrollo económico y social del país", publicado en el D.O.F. el 2 de agosto de 1961. En él se disponía que los sujetos de la administración pública federal deberían formular sus respectivos programas en función de los objetivos nacional, así como el establecimiento de una acción coordinada por parte de todos ellos para alcanzar el desarrollo nacional.

La siguiente acción administrativa, referida a la creación de un órgano especializado en las tareas de planeación, tiene un contexto que rebasa el ámbito nacional y al que forzosamente nos debemos trasladar. En efecto, la conciencia de que la planeación era, y es, una técnica imprescindible para alcanzar el desarrollo cundió rápidamente por todo el continente americano y en especial por los países latinoamericanos. La uniformidad de ideas respecto a la necesidad de la planeación y a la cooperación americana impulsó la idea de la planeación regional como aquella que rebasa los ámbitos de los respectivos países e integra regiones geográficas que por su extensión puede abarcar a varios países. Con la nueva concepción de la cooperación y hermandad entre los países americanos se iniciaron trabajos en la Convención de Punta del Este, Uruguay, que formalmente constituían la continuación de los emprendidos dentro de la Alianza para el Progreso, y de la que México era parte.

La convención culminó con la presentación de la llamada *Carta de Punta del Este*, la cual tenía como puntos relevantes la ratificación de la Alianza para el Progreso, así como el compromiso de los estados signantes de planear su desarrollo nacional mediante la formulación de planes de desarrollo y ejecutar acciones tales como la reforma agraria, reforma fiscal, distribución equitativa de la riqueza nacional entre toda la población, etc.

Nuestro país signó la carta de Punta del Este y se preparó para cumplir los compromisos asumidos. Así, como una de las acciones

emprendidas para cumplirla, se creó mediante el acuerdo presidencial del 2 de mayo de 1962 la Comisión intersecretarial para formular planes de desarrollo económico y social.

Un hecho importante que debe mencionarse es que con anterioridad a los trabajos de la Comisión intersecretarial, las acciones planificadoras muchas veces se perdían con el tiempo o, si persistían, eran ignoradas en la práctica. Sin embargo, la Comisión intersecretarial inteligentemente retomó los acuerdos del 29 de junio de 1959 y del primero de agosto de 1961, para que en base a las instrucciones contenidas en éstos se pudiera formular los planes respectivos.

La Comisión intersecretarial estaba formada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de la de Hacienda y Crédito Público. La explicación de su conformación reside en que la Secretaría de la Presidencia proyectaba y calculaba los ingresos federales, así como los proyectos de presupuestos del sector público. En tanto que la segunda, por ley era la encargada de la planeación nacional, así como de coordinar y vigilar la inversión pública y las entidades paraestatales.

Los trabajos resultantes de la Comisión intersecretarial fueron: el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

Los planes resultan interesantes desde el punto de vista de la historia económica de nuestro país, sin embargo, reiteramos el objetivo de nuestro trabajo y solamente los mencionaremos como antecedentes importantes de la planeación<sup>173</sup>.

Ahora bien, por lo que toca a la planeación regional en esta etapa, ésta no varió sensiblemente las líneas seguidas por la anterior en el sentido de que se continuaron los proyectos de desarrollo regional por cuencas hidrológicas<sup>174</sup>, aunque sí presenta nuevas adiciones o

---

<sup>173</sup> Los antecedentes que hemos mencionado son los más relevantes que hemos encontrado. Es por ello que no podemos dejar de mencionar, aunque sea en una nota a pie de página, el Proyecto de Ley Federal de Planeación de 1963 que se presentó en 1963 en el Senado de la República. Este proyecto pretendía reunir en un solo cuerpo los lineamientos generales según los cuales se llevaría a cabo la planeación, sin embargo, no prosperó el proyecto y fue relegado al olvido. Veremos más adelante que pasaron veinte años para que en nuestro país se presentara una nueva ley de planeación: esta ley fue presentada por el Ejecutivo Federal y, por razones obvias, aceptada sin resistencia por el Poder Legislativo en turno.

<sup>174</sup> Las principales comisiones de desarrollo regional por cuencas hidrológicas que se crearon en esta etapa son: Comisión del Río Balsas, noviembre de 1960, en sustitución de la Comisión de Tepalcatepec. Y la Comisión de Estudios del Sistema Lerma-Chapala-Santiago.

modalidades consistentes en la creación de ciudades y parques industriales, así como en la formulación del Programa Nacional Fronterizo de 1961; las dos últimas acciones representaron los esfuerzos gubernamentales por abatir los rezagos y desequilibrios entre las regiones del país, así como una estrategia para impulsar el dinamismo del sector industrial nacional.

La década de los setentas marca el comienzo de una nueva etapa de la planeación del desarrollo nacional que abarca cronológicamente, y políticamente, desde 1970 hasta 1982; este período planificador coincide con las administraciones de los presidentes Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo. Por ello, subdividiremos su estudio en dos partes que coincidan con cada administración.

Asimismo, la nueva etapa está inmersa dentro de un contexto internacional y nacional bastante complejo. El principal aspecto que aquí nos interesa subrayar es que en los inicios de la etapa se presentó a nivel internacional un alza de los productos agropecuarios, petroleros, metálicos y de bienes de capital; ello benefició a nuestro país en virtud de que era un exportador neto de petróleo y de productos agropecuarios. Sin embargo, el alentador panorama se derrumbó escandalosamente en los inicios de los ochentas y con él también se desplomaron los precios de los productos de que México era principal exportador; la crisis energética de inicios de la década de los ochenta provocada por las presiones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)<sup>175</sup> afectó enormemente a la balanza de pagos de nuestro país y no hubo más remedio, según las autoridades, que endeudarse.

Por lo que respecta al entorno nacional, se presentaban enormes desequilibrios regionales y sectoriales. Los primeros era producto de rezagos históricos que a pesar de los esfuerzos acometidos en las etapas anteriores aún subsistían, en tanto que los segundos fueron provocados por el énfasis que se dio a la industrialización del país y al abandono, o al menos descuido, del agro mexicano.

En realidad ambos aspectos están estrechamente relacionados, los desequilibrios sectoriales fomentaron grandes concentraciones demográficas en las centros urbanos localizados en regiones más

---

<sup>175</sup> Para mayor información sobre el particular de las influencias de la crisis energética y de la OPEP en nuestro país y en el mundo entero, ver a Luis Pazos en "Mitos y Realidades del Petróleo Mexicano"; especialmente el capítulo V.

beneficiadas (Cd. de México, Monterrey, Guadalajara, etc.); a partir de estos desequilibrios se inició el aumento progresivo de la inmigración rural y los problemas que ello conlleva. Esta situación hizo necesario que por primera vez en nuestro país surgiera la necesidad de formular planes de desarrollo urbano con la finalidad de proyectar el establecimiento y/o crecimiento de los centros urbanos.

Finalmente, los aspectos que hemos mencionado, así como el rezago y postergación en el cumplimiento de las demandas sociales, hicieron urgente la atención al aspecto social nacional. De esta forma, la planeación del desarrollo nacional tiene como principales características:

- ### No se centra únicamente en la programación de la inversión pública.**
- ### Los aspectos sociales del desarrollo son prioritarios.**
- ### Se abren mayores espacios a la participación política y social en las decisiones nacionales<sup>176</sup>.**
- ### Se inicia una nueva reforma de la administración pública federal con miras a adecuarla a la nueva realidad nacional y a las necesidades que impone la planeación del desarrollo nacional.**

Como en las anteriores etapas, mencionaremos solamente las acciones más relevantes y examinaremos con mayor detenimiento las reformas a la administración pública federal por ser éste el ámbito en donde la instrumentación jurídica tiene mayor presencia.

Así pues, la programación de la inversión pública federal se continúa sin mayores cambios, solamente que en esta ocasión la planeación del desarrollo nacional no se restringe únicamente a este ámbito particular. De esta forma, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de manera conjunta con la Secretaría de la Presidencia elaboraron

<sup>176</sup> La nueva etapa de la planeación se enriquece no sólo con nuevos elementos técnicos, sino también con la comprensión de que la voluntad política tanto estatal como de la sociedad es un elemento indispensable. Estimamos mejor ceder la escritura a Don Jesús Reyes Heróles para que nos explique magistralmente esta idea: "En la etapa actual en que vivimos postulamos una planeación que dé al pueblo las decisiones económicas fundamentales y que coordine las formas de producción, individuales y estatales. La disyuntiva en nuestros días no se da entre espontaneidad en la vida económica o planeación; se da entre buena o mala planeación y existe en lo que toca a determinar el para qué de la planeación. Debemos luchar por una planeación lo más eficiente posible y alcanzar niveles más altos de desarrollo social, bienestar colectivo y desarrollo económico independiente." Discurso pronunciado ante la VII Asamblea Nacional Ordinaria del PRI, celebrada los días 19 al 21 de octubre de 1972

el Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976. Con él se propuso satisfacer las demandas sociales a través del encauzamiento de la inversión pública a las necesidades más urgentes como sería la generación de empleos en las zonas rurales, elevación del bienestar de la población (educación, seguridad social, electrificación, agua potables, etc.), etc.

Por lo que respecta a la reforma de la administración pública federal tenemos que se crean organismos de coordinación-fomento para atender aspectos prioritarios del desarrollo nacional, los principales organismos son: El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la Comisión Nacional Tripartita; esta última fue un organismo de consulta, estudio y planeación de aspectos como las inversiones, productividad, descentralización, exportaciones, etc.

El crecimiento del sector paraestatal, motivado por la creación de nuevos organismos, evidenció la necesidad de modificar el marco normativo que regía a la administración pública paraestatal. "En materia de planeación se empiezan a dar importantes pasos para ampliar su cobertura e incidencia. Se observa dentro de las transformaciones de la Administración Pública Federal un crecimiento del sector paraestatal, no siempre vinculado a objetivos congruentes en una de largo plazo. De 1970 a 1976 se pasa de 84 empresas paraestatales a un número de 845"<sup>177</sup>

De esta manera, se reformó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal para otorgarle facultades a la Secretaría del Patrimonio Nacional en la revisión de los sistemas contables de control y auditoría de las empresas, además de imponer la obligación a la Secretaría de la Presidencia y a la de Hacienda y Crédito Público de realizar el envío de una copia de los planes y programas de inversión y presupuestos.

Como se verá, estas medidas si bien tendían al establecimiento de una mejor coordinación, también es cierto que el principal objetivo consistía en controlar eficazmente el funcionamiento de las entidades paraestatales, así como el de que fueran fuentes de recursos y no consumidoras de éstos.

<sup>177</sup> Ver a Otto Granados Roldán en "México 75 años de Revolución"; tomo I, pp. 98-99.

Otra reforma jurídica importante es la expedición de los acuerdos presidenciales del 28 de enero de 1971 y del 11 de marzo del mismo año. El primero de éstos, declaró formadas las comisiones internas de administración en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal como aquellos órganos de estudio y ejecución de las reformas que mejoraran la eficiencia y eficacia de los mismos. Con posterioridad, el segundo de los acuerdos ordena a las dependencias y entidades de la administración pública federal la creación de unidades de programación para optimizar y racionalizar la asignación de los recursos mediante la formulación de planes<sup>178</sup>.

Finalmente, en 1971 se creó la Comisión de Coordinación y de Control del Gasto público, conformada por la Secretaría de la Presidencia, la de Hacienda y Crédito Público, y la del Patrimonio Nacional. La Comisión estaba encargada de colaborar en el control y evaluación de las asignaciones presupuestales.

Los aspectos a que nos hemos referido se centran exclusivamente en la administración pública federal. Ahora veremos las acciones que se realizaron en la planeación del desarrollo en sus diferentes niveles: nacional, regional y sectorial.

En este orden de ideas, el avance en la planeación del desarrollo nacional va consolidando la necesidad y la utilidad de elaborar un documento único que contenga los lineamientos generales. Este período, 1970-1976, no es la excepción a la tendencia apuntada, aunque si bien es cierto que se elaboró un documento de esta naturaleza, "Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social"<sup>179</sup>, también lo es que se elaboró en forma tardía, además de que contenía prevenciones que rebasaban el ámbito temporal de la administración para la cual fue elaborado; este último aspecto en realidad no es una falla del plan porque la planeación puede contener prevenciones a largo plazo que deban ser ejecutadas por sucesivas administraciones.

A partir de los Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social se emprendió la planeación sectorial mediante la formulación y expedición de diversos planes que se

<sup>178</sup> La disposición contenida en el segundo acuerdo, posteriormente se formalizó en el artículo 7 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que dispone que todas las dependencias y entidades de la administración pública federal contará con una unidad encargada de planear, programar presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

<sup>179</sup> Los lineamientos para el programa fueron elaborados en 1973 por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional.

proponían atender aspectos específicos del desarrollo nacional. Así, tenemos que los principales planes sectoriales son: Plan Nacional Hidráulico 1975, Plan Agrícola Nacional 1975, y el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología de 1976.

Por su lado, la planeación regional se avoca a la atención de zonas prioritarias a través de acciones diversas. Asimismo, se advierte que la planeación regional experimenta un sensible cambio en su orientación, es decir, se opera el tránsito del criterio que toma como base las cuencas hidrológicas para adoptar el criterio de impulsar integralmente a todas las regiones del país a través de la concertación de acciones entre la federación y entidades federativas, así como por medio de la atención preferencial del sector rural y de las franjas fronterizas: el cambio es cualitativo.

Los principales organismos y programas que se pusieron en marcha fueron: La Comisión Nacional de Zonas Áridas, 5 de diciembre de 1970. Comités Promotores de Desarrollo Estatal (COPRODES), junio de 1971, Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres, 1972, Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), 1973, y la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, 28 de enero de 1975.

Dentro del período 1976-1982 que coincide con la administración del Lic. José López Portillo se iniciaron con paso firme las acciones que configurarían nuestra actual planeación del desarrollo nacional. Ahora bien, en el contexto nacional e internacional que describimos líneas arriba se dejó en claro que los cambios internacionales afectaron profundamente al país. Sin embargo, ahora es el momento para introducir algunas aclaraciones al respecto.

Dejamos asentado que al inicio de la década de los setentas el panorama internacional era alentador debido al alza de los productos de que México era principal exportador y que a principios de la década de los ochentas el panorama era totalmente opuesto. Es oportuno precisar algunas fechas que nos permitan apreciar las estrategias y cambios que se adoptaron para enfrentar las coyunturas económicas; también resulta útil la determinación de fechas para comprender que en el inter del período que analizamos se produjeron altos y bajos en la situación económica.

El país empezó a experimentar una contracción económica que alcanzó su máxima expresión en 1976 y que coincidió, asimismo, con el cambio de administración. En esta situación de crisis se adoptaron

medidas de choque para enfrentar el panorama adverso y en 1976 surgió el Plan Básico de Gobierno 1976-1982<sup>180</sup>; una vez más fue presentado como plataforma electoral del entonces candidato a la presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, José López Portillo.

El Plan Básico de Gobierno<sup>181</sup> contemplaba tres acciones fundamentales que caracterizarían a la nueva administración pública federal:

### La reforma política

### La reforma económica

### La reforma administrativa

Una vez más nos referiremos al aspecto administrativo y en especial a las modificaciones legislativas que se realizaron para implementarla.

Las acciones legislativas se "...orientaron a la consecución de cinco objetivos básicos: orientar el gobierno para organizar al país; adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno..."<sup>182</sup>

Las modificaciones legislativas que se realizaron para lo anterior consistió en dos aspectos relevantes: el primero consistente en la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 27 de diciembre de 1976, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, 31 de diciembre de 1976, las adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y la Ley de Deuda Pública, 31 de diciembre de 1976. Y el segundo consistente en la creación de organismos de coordinación, entre los que sobresalen la Comisión de Gasto-Financiamiento y la importante incorporación a la vida pública de los gabinetes especializados.

<sup>180</sup> Promulgado por decreto presidencial en el DOF el 17 de abril de 1980.

<sup>181</sup> No deben confundirse las acciones a que hacemos referencia con las tres partes que integró el documento, éstas son: una política, una económica y una social. Por otra parte, la principal crítica que se le puede enderezar al Plan, que no resta los méritos que significó para la planeación del desarrollo nacional, es que no se formuló y expidió al inicio de la administración lopez-portillista, sino que se hizo cuando ya se habían formulado planes sectoriales y regionales diversos. Ello ocasionó que no se lograra la coordinación y coherencia entre el Plan y los planes y programas expedidos con anterioridad a éste.

<sup>182</sup> Ver a la SP P. en "Antología de la Planeación en México 1917-1985", p. 86.

Cada una de estas leyes resultan ser de la mayor importancia en el ámbito específico de su aplicación y difícilmente se podría decir que una es más importante que las otras, pues todas las leyes debe ser apreciadas en su conjunto. Así pues, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) tiene el mérito de dinamizar a la administración pública federal, esto es, de buscar la eficacia y eficiencia del aparato administrativo estatal con miras a optimizar sus resultados: "El proyecto de reorganización que me permito proponer pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la Administración Pública en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicidad de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país."<sup>183</sup>

En este orden de ideas, la LOAPF delimita con precisión los ámbitos de competencia de cada una de las dependencias de la administración pública centralizada. A pesar de la importancia que reviste lo anterior, los aspectos realmente trascendentales de esta ley son:

- ###** La introducción de la sectorización administrativa como una técnica de trabajo que permite la coordinación de acciones entre la administración pública centralizada con la descentralizada.
- ###** El establecimiento de la obligación de las dependencias y entidades de la administración pública federal de conducir sus actividades de acuerdo a una programación previa.
- ###** La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto como una dependencia globalizadora encargada de la planeación del desarrollo nacional. Las funciones que se le asignaron fueron las de recabar datos y elaborar con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el Plan General del Gasto de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República.

Por su parte la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público presenta la innovación de ordenar el presupuesto público en función de las metas y objetivos contenidos en los programas respectivos, así como

<sup>183</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

el establecimiento de los métodos de evaluación del ejercicio del presupuesto público.

La Ley General de Deuda Pública parte de la realidad que presenta la escasez de recursos financieros para apoyar las necesidades del desarrollo nacional y plantea la racionalización (optimización) de éstos, así como el control de los niveles de endeudamiento nacional.<sup>184</sup>

Al igual que en los otros períodos que hemos analizado, las políticas de desarrollo regional y sectorial tuvieron un papel predominante en la estrategia para alcanzar el desarrollo nacional. Así pues, por lo que toca al desarrollo regional se llevaron a cabo nuevas acciones consistentes fundamentalmente en el fortalecimiento del pacto federal y en vincular el desarrollo económico con el espacio territorial.

Ambas acciones, la regional y la sectorial, están estrechamente vinculadas entre sí, por lo que nos referiremos en forma particular al fortalecimiento del pacto federal. Así, se impulsó notablemente la creación y vinculación de las instancias estatales de planeación con la nacional a través del establecimiento en 1976 de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC).

Dichos convenios fueron configurando la actual vertiente de coordinación que caracteriza nuestra actual planeación del desarrollo nacional; de hecho son el antecedente inmediato anterior a la actual vertiente de coordinación. En ellos se contenían los compromisos concretos que en el ámbito de sus respectivas competencias asumían los ejecutivos federal y estatales en materia de inversión pública federal. El órgano encargado de operar los CUC fueron los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico que ya mencionamos en su oportunidad.

Los COPRODES sufrieron también una transformación sustancial en virtud de que al ser creados como organismos desconcentrados, evolucionan en su naturaleza jurídica para convertirse en organismos públicos con responsabilidad jurídica y patrimonio propio; como se verá en el próximo capítulo, los COPRODES se convertirán en los órganos de máxima jerarquía dentro de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática.

Por otra parte, los anteriores programas de desarrollo que buscaban vincular las zonas o franjas fronterizas al desarrollo y cultura nacional se

---

<sup>184</sup> Las leyes que mencionamos serán objeto de revisión en el siguiente capítulo.

continuaron y en 1978 se instituyeron los Comités de Programación Económica y Social bajo la coordinación de la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas y Zonas Libres.

En otro contexto, la planeación sectorial se intensificó y enfocó a la atención de necesidades sociales que anteriormente habían sido relegadas en virtud de considerarse como prioritaria la industrialización del país. La planeación sectorial junto con la regional se concibieron como integrantes de la política social que llevó a cabo el Estado mexicano para resolver los grandes desequilibrios sociales y atenuar las tensiones que éstos provocaban. Los principales planes y programas sectoriales que se elaboraron fueron: El Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, El Plan de Desarrollo Agroindustrial 1980-1982, el Sistema Alimentario Nacional (SAM), el Programa Nacional de Educación, el Programa de Energía, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, el Plan del Sector Comercio 1980-1982, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982, y el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982.

Capitulando, la etapa de 1976-1982 fue rica en experiencias planificadoras, además de que se registraron avances cuantitativos y cualitativos, dentro de los cuales, se encuentra la conciencia clara de que el país necesitaba la conformación de un sistema nacional de planeación democrática como aquella organización, no organismo, que se encargara de vincular a los diversos actores nacionales: al sector público en sus tres niveles administrativos (federal, estatal y municipal), al poder legislativo federal y estatal, así como a los sectores social y privado.

De este modo, el Plan Global de Desarrollo 1976-1982 dio un paso decisivo al incorporar un capítulo dedicado exclusivamente a la conformación de un sistema nacional de planeación, "Hacia un Sistema Nacional de Planeación".

Se puede creer con toda razón que a partir del Plan Global de Desarrollo 1976-1982 la planeación nacional del desarrollo nacional adquirió los perfiles que la definen hoy día como una institución moderna. El Plan esboza las vertientes o vías de instrumentación mediante las cuales se ejecutarán las prevenciones contenidas en el Plan y sus programas, pero también define a la planeación como un proceso político en el que participa conjuntamente gobierno y sociedad para plantear el proyecto nacional que sea acorde con los enunciados contenidos en nuestra Carta Magna y en especial con su artículo tercero: hacer de la democracia un sistema de vida.

Finalmente, solamente nos resta analizar las acciones que se desarrollaron hasta las reformas constitucionales que consagraron la rectoría estatal y el sistema nacional de planeación democrática, así como la expedición de la Ley de Planeación.

Así pues, llegamos a la culminación del período del presidente José López Portillo en medio de una de las peores crisis económicas que ha atravesado el país, solamente superada por la actual, debida en parte a los altos niveles de endeudamiento y a la caída de los precios internacionales del petróleo. Una vez más, el Partido Revolucionario Institucional se puso a la vanguardia mediante la elaboración del Plan Básico de Gobierno 1982-1988 que serviría de plataforma electoral al entonces candidato a la presidencia de la República, Miguel de la Madrid Hurtado.

A diferencia de los anteriores planes emanados de las Asambleas Nacionales Ordinarias del Partido Revolucionario Institucional, el Plan Básico de Gobierno 1982-1988 fue la base a partir de la cual se iniciaran una serie de consultas populares que se cristalizarían más tarde en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988<sup>185</sup>, las consultas populares llevadas a cabo durante la campaña proselitista del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado son el antecedente próximo inmediato anterior de los actuales Foros de Consulta Popular.

"Durante su campaña política, el licenciado Miguel de la Madrid postuló como uno de sus principios fundamentales de su programa político la planeación democrática para avanzar hacia una sociedad más justa."<sup>186</sup>

Una vez que el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado tomó el poder en 1982, se procedió a la instauración del Sistema Nacional de Planeación Democrática que se venía configurando desde la administración del Lic. José López Portillo. Para ello, se debieron realizar adecuaciones al sistema jurídico que comprendían desde reformar la norma jurídica de más alta jurídica hasta la creación de una ley sustantiva.

En el año de 1983, el Ejecutivo Federal envió al Poder Legislativo Federal la iniciativa de reformas constitucionales a los artículos 25, 26, 27, y 28 como una medida que fortalecería la participación estatal en la vida nacional.

---

<sup>185</sup> Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo. DOF del 31 de mayo de 1983.

<sup>186</sup> Ver a Ignacio Pichardo Pagaza en "Introducción a la Administración Pública" tomo II, p. 23

El artículo 25 consagra la rectoría estatal del desarrollo nacional en concordancia con el proyecto de Nación que la misma Constitución señala a lo largo de su articulado. El artículo 26 define las bases generales de creación del Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional. El artículo 27 se adiciona con la garantía-responsabilidad de contar con una justicia agraria expedita y honesta que garantiza la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, así como la mención de que el Estado promovería el desarrollo rural integral mediante diversas acciones de fomento: Art. 27 "XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad... XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la producción agropecuaria y forestal...". El artículo 28 recoge la filosofía del derecho social a través de la intervención estatal en la protección y satisfacción de las necesidades sociales más sensibles mediante el control de precios y la garantía de abasto.

Asimismo, el Ejecutivo Federal envió en el mismo año de 1983 la iniciativa de Ley de Planeación que posteriormente fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

La ley fija las bases para la integración y organización del sistema nacional de planeación democrática que nos rige hasta nuestros días y señala las atribuciones y participación y responsabilidades de sus componentes<sup>187</sup> en la planeación del desarrollo nacional.

Hemos llegado, pues, al final del apartado de los antecedentes de la planeación del desarrollo nacional. Sin embargo, queremos reafirmar la idea de que la planeación que conocemos en nuestros días ha sido el resultado de un arduo y complejo proceso de sucesivas aproximaciones, y por que no decirlo también, de ensayos y fracasos.

---

<sup>187</sup> Los preceptos constitucionales que hemos señalado, así como la Ley de Planeación serán analizados en los siguientes apartados del presente capítulo, así como en el próximo.

## 2. Fundamentos constitucionales de la planeación.

### A) Marco introductorio.

Para el desarrollo de este apartado presentaremos un breve marco introductorio que nos permita comprender la tendencia contemporánea de incorporar disposiciones de contenido económico en los instrumentos fundamentales<sup>188</sup> de los Estados para que acto seguido procedamos a la exposición de los preceptos constitucionales que en el Estado mexicano constituyen el fundamento jurídico de la actividad planificadora estatal.

A la luz de estos razonamientos, los instrumentos fundamentales ha ido experimentado una repentina e intensa evolución sobre todo en el principio del actual siglo en virtud de los importantes movimientos sociales que se han suscitado. Así, el rasgo predominante del constitucionalismo moderno ha consistido en incorporar al lado de los contenidos tradicionales los denominados derechos sociales y económicos. De este modo se advierte que los instrumentos fundamentales que rigen la vida estatal han asimilado los principios económicos básicos que nutren, por decirlo en cierta manera, la filosofía o postura económica que guardará el Estado; la asimilación puede tener lugar a través de la inclusión expresa de un capítulo económico o mediante la simple y llana inclusión dentro del articulado existente sin necesidad de crear nuevos capítulos.

El énfasis que la corriente constitucionalista moderna ha hecho en el aspecto del contenido económico de las constituciones ha sido de tal magnitud que el concepto tradicional de que la constitución es la norma fundamental que organiza y limita al poder público y enumera los derechos y libertades políticas del individuo han cedido paso a la concepción de ésta como un instrumento que cumple las funciones anteriormente señaladas pero que también hace referencia expresa a los derechos y deberes de contenido económico que contraen tanto el Estado como los individuos en su actuar. Generalmente se citan como ejemplos de esta corriente a la Constitución Mexicana de 1917, a la Declaración de los derechos del Pueblo Trabajador y Explotado de 1918, que

<sup>188</sup> Bajo esta denominación comprenderemos a los documentos constitucionales y a cualquier otro tipo de documentos que contengan las decisiones fundamentales de un pueblo porque no todos los países del mundo tienen un único documento que las plasme como en el clásico ejemplo de los Estados Unidos de América.

posteriormente fue incorporada a la Constitución de la República Socialista Federativa Soviética Rusa de 1918, y a la Constitución de la República de Weimar de 1919.

Para corroborar los asertos vertidos anteriores basta consultar los textos constitucionales vigentes de los Estados que conforman el panorama mundial. Se concluirá que en ellos se encontrarán indefectiblemente referencias sobre los siguientes aspectos económicos con independencia de la orientación política o económica:

- ### Derecho a la propiedad privada individual o personal, propiedad cooperativa o social, y propiedad estatal.
- ### Libertad de oficio o profesión.
- ### Derecho a participar en la vida económica.
- ### Derechos de los trabajadores en los procesos productivos.
- ### Derecho a la explotación de los inventos.
- ### Reparto de competencias económicas entre las diversas entidades políticas que conforman un Estado, v.gr. Federación y entidades federativas.
- ### Determinación de las facultades legislativas y ejecutivas en materia económica.
- ### Facultades, mecanismos y procedimientos en la planeación del desarrollo nacional.
- ### Funcionamiento del Banco Central.<sup>189</sup>

#### B) Análisis.

Por lo que respecta al caso concreto de la Constitución mexicana, a raíz de las reformas del año de 1983 se hizo posible la inclusión de los principios de carácter económico, que si bien no propiciaron la inclusión formal de un capítulo económico si sentaron las bases del derecho económico mexicano. Esto fue criticado con tino por Ignacio Burgoa al decir que: "los nuevos artículos 25, 26 y 28 de la Constitución en que se ha plasmado normativamente la rectoría del Estado, siguen insertos *indebidamente* 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

<sup>189</sup> Ver a

en "El contenido económico de las constituciones" pp 11-72.

en puridad, no instituyen ni proclaman ninguna garantía en favor del gobernado frente a las autoridades del Estado"<sup>190</sup>.

Después de las anteriores reflexiones consideramos que estamos en aptitud para abordar el estudio concreto de los preceptos constitucionales que nos interesan. Así pues, el objeto de nuestro análisis estará conformado únicamente por los artículos 25 y 26 constitucionales porque consideramos que son los que aportan el fundamento jurídico directo de la actividad planificadora estatal.

#### *Artículo 25.*

*Párrafo primero. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y del empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.*

El párrafo contiene varios conceptos que es preciso desentrañar para entender mejor el espíritu del legislador. Debemos decir qué es lo que entendemos por rectoría estatal, soberanía nacional, régimen democrático o crecimiento económico por mencionar algunos de los conceptos contenidos<sup>191</sup>.

En este orden de ideas, podemos afirmar que la rectoría estatal es algo más complejo que una relación de supraordinación que solamente admite dos extremos o sujetos: la autoridad y el gobernado (mandato-

<sup>190</sup> Ver a Ignacio Burgoa Orihueta en "Las Garantías Individuales", p. 725. En el particular, nos adherimos a la crítica del Doctor Burgoa y exhortamos al legislador para que se auxilie de la técnica jurídica para realizar futuras reformas y/o adiciones a nuestra Constitución.

<sup>191</sup> Uno de los conceptos a que hace alusión el artículo es el relativo al desarrollo, concepto que en sí mismo es sumamente interesante y que merecería ser explicado si no fuera por que en el primer capítulo se hizo; además de que en atención de evitar la duplicidad de esfuerzos, y de no aburrir al lector, es lo mejor para una lectura más fluida. Sin embargo, no podemos omitir el congratular al legislador por realizar en la elaboración del texto la distinción entre crecimiento y desarrollo, además de que prueba que el esfuerzo inicial de proporcionar un cuerpo de definiciones no es estéril ni un mero ejercicio especulativo ajeno a la ciencia jurídica.

obediencia)<sup>192</sup> Desde nuestro punto de vista, la rectoría estatal mexicana tiene una orientación democrática que hace que sea perfectamente compatible con el sistema de libertades que consagra la Constitución. Es por ello que estamos en total desacuerdo con autores que, como Ignacio Burgoa, sostienen que la rectoría estatal encuentra sus límites únicamente en las libertades de los gobernados evidentemente distintas de la económicas<sup>193</sup> porque la rectoría no equivale a la negación o supresión del mercado o de las libertades económicas de que goza el individuo, ni mucho menos implica la asunción del proceso económico; de hecho ni siquiera en los pocos Estados de régimen socialista que aún existen, ni en los que existieron, el Estado jamás lo absorbió por entero.

No deben confundirse los instrumentos de política económica con que cuenta el Estado para inducir un comportamiento determinado de los agentes económicos con una manifestación de autoritarismo o estatización de la economía.

En suma, podemos afirmar que las consideraciones que conforman la rectoría estatal son congruentes con el espíritu del Constituyente del 17, pues se mantiene el carácter social de nuestra Constitución en el sentido de compatibilizar o equilibrar los intereses individuales con los sociales, es decir, se respeta al individuo pero se tiene también en cuenta la función social que éste debe desempeñar:

"El artículo 25 insiste en esta línea, de manera que se reconoce expresamente que la sociedad organizada entiende sus fines generales como superiores a los de los individuos, grupos o clases... sin que ello constituya una supresión de los derechos que tienen las partes del cuerpo social, incluidos los individuos, dado que se preserva la existencia de un régimen de libertades como una de las finalidades a alcanzar por parte de la sociedad, pero subordinado siempre al interés general, el individual o el particular."<sup>194</sup>

<sup>192</sup> Ver a Eduardo Andrade Sánchez en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada" comentarios al art. 25 constitucional.

<sup>193</sup> Según Ignacio Burgoa Orihuela la rectoría estatal "...no se trata de un intervencionismo estatal propiamente dicho en las actividades económicas, sino la asunción de éstas por parte del Estado al través de las funciones legislativa y administrativa." y por otra parte señala que el segundo párrafo del artículo 25 "...consigna como límite de la rectoría económica del Estado el respeto a las libertades de los gobernados, evidentemente distintas de la libertad económica, que ha quedado subordinada a la función rectora estatal." p.p. 726 y 729, respectivamente.

<sup>194</sup> Ver a Eduardo Andrade Sánchez en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada" p. 61.

Ahora bien, la rectoría estatal está orientada hacia los siguientes fines:

1. *Garantizar que el desarrollo nacional sea integral.* Debe entenderse por integral el que el desarrollo deba abarcar todos los aspectos de la sociedad sin privilegiar a alguno en especial. Los aspectos económicos, sociales y políticos de la sociedad están íntimamente interrelacionados entre sí, razón por la que su equilibrio es de vital importancia para garantizar la integralidad del desarrollo nacional; la experiencia ha demostrado que privilegiar a un aspecto en detrimento a otro a la larga acarrea retrocesos mayores que los avances aparentes.

2. *Fortalecer la soberanía nacional.* La soberanía es un concepto por naturaleza polémico y que en los momentos actuales ha tenido que redefinirse en vista de la gran interdependencia de las relaciones internacionales.

No obstante el grado de complejidad que presenta el concepto, basta entender que la soberanía implica la posibilidad de autodeterminarse con la menor influencia exterior posible. Esto es, sabido es que los efectos de los actos realizados por un Estado no son aislados, sino que se proyectan sobre los otros. Por ejemplo, si un Estado adopta una política comercial restrictiva no sólo se verán afectados los miembros integrantes de ese Estado, sino también los Estados con los que tienen relaciones comerciales; de hecho estas políticas pueden ser utilizadas como medios de presión política sobre todo en aquellos países en vías de desarrollo que en gran medida, si no es que única, dependen del comercio exterior.

La idea que queremos subrayar es que de acuerdo al panorama internacional actual es muy difícil que los Estados tomen sus decisiones completamente independientes del resto de los otros Estados, por lo que la soberanía debe replantearse para entender que efectivamente sí consiste en un poder de autodeterminación, pero tomando en cuenta las condiciones externas.

3. *Fortalecer el régimen democrático.* En concordancia con los postulados de nuestra Carta Magna, que incluso define la democracia en su artículo tercero, la rectoría estatal en el desarrollo nacional presenta la característica de ser democrática en el sentido de que la democracia implica libertad y participación en sus más variadas manifestaciones: esta finalidad reafirma la orientación democrática del Estado mexicano.

4. *Conseguir el plena ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.* Para el logro de esta finalidad se disponen como medios el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de la riqueza. Lo que significa que el Estado debe intervenir activamente en la creación de las condiciones que hagan factible el ejercicio de la libertad y de la dignidad.

La libertad debe contextualizarse en el marco democrático que diseña nuestra constitución como uno de los valores más altos a que aspira el ser humano. Creemos que la libertad es un concepto y una forma de vida y de actuar que difícilmente podría definirse, y menos aún satisfacer a todos con la definición que resulte. Así pues, consideramos que el legislador acertó al señalar que a través del fomento de las actividades materiales se hará posible su consecución, pues por el materialismo mismo que rodea y conforma la existencia humana, ésta necesita de situaciones que la promuevan, gesten, y protejan ante las adversidades del mundo material; es la realidad material la que hace al ser humano volver los ojos y recapitular sobre sus principios cuando la miseria lo golpea impunemente.

Por lo anterior, no estamos de acuerdo con Ignacio Burgoa cuando interpreta el presente precepto constitucional, ya que según su opinión, el legislador considera como causa determinante para alcanzar la libertad y dignidad humana las medidas de carácter económico, desconociendo con ello un conjunto de elementos psicológicos y espirituales. Creemos que es un desacierto el considerar tantos equívocos en el texto constitucional, porque si bien es evidente que la libertad y la dignidad son valores que no se agotan en lo económico, también lo es que necesitan recursos que las hagan posibles<sup>195</sup>.

*Segundo Párrafo. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica y nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución.*

La rectoría estatal del desarrollo nacional además de estar inspirada por una serie de principios que ya hemos explicado en el comentario anterior, necesita de un conjunto de acciones o actitudes concretas por

<sup>195</sup> Ver el artículo segundo de la Ley de Planeación que desarrolla con mayor precisión los lineamientos contenidos en la Constitución

medio de las cuales hacerla realidad. En este párrafo se establecen con precisión cual será la postura estatal respecto a dos de los aspectos más importantes de la vida nacional: el económico y el social.

El aspecto económico encuentra su expresión a través de la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica. La mención de cada una de estas actividades puede parecer tautológica, sin embargo, si se presta la suficiente atención se advertirá que cada una de ellas tiene un significado diferente de acuerdo al sujeto a que esté dirigido.

Es decir, la planeación es una actividad que involucra a toda la sociedad, en términos generales, en la determinación de los objetivos y metas a alcanzar, así como los medios necesarios para ello. La conducción está dirigida en específico al sector público en el sentido de que éste de forma obligatoria debe acatar los lineamientos que resulten de la planeación; es precisamente aquí donde no existe la posibilidad de acatar voluntariamente las políticas de la planeación.

La coordinación se refiere a la colaboración que se establece entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas para la realización de las acciones que deriven de la planeación del desarrollo nacional. Esta forma de trabajo conjunta entre Federación y entidades plantea el reconocimiento y respeto del régimen federal que consagra el artículo 49 de la Carta Magna.

Por su parte, la orientación está dirigida a los sectores social y privado, y busca a través de medios inductivos encauzar la actividad privada hacia los fines socialmente deseados. En todo momento el Estado debe tener presente la amplia gama de libertades que gozan los individuos recurre a medidas inductivas, como la vía del fomento, para encauzar la actividad privada hacia los fines socialmente deseados.

Finalmente, deben tenerse como reproducidos las reflexiones vertidas al inicio de la interpretación del precepto constitucional que nos ocupa en el sentido de que las actividades estatal deben desarrollarse dentro del marco de libertades que otorga la Constitución: La actividad rectora tiene límites que garantizan la compatibilidad y respeto del individuo con los intereses sociales<sup>196</sup>.

<sup>196</sup> La Ley de Planeación en su artículo segundo fracción IV establece que la planeación del desarrollo nacional estará basada en "El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos". Esto demuestra que la intención de reformar la Constitución al incorporar la rectoría estatal no fue la de llevar al país hacia un totalitarismo como pensaron algunos.

Ahora bien, además del aspecto económico el Estado ejerce la rectoría sobre el aspecto netamente social, pues como se comentó en su oportunidad, el desarrollo nacional contempla de manera integral a la sociedad. Así, la Constitución señala que el Estado regulará y fomentará las actividades que demande la sociedad.

En muchas ocasiones la sociedad demanda del Estado una posición bien definida respecto a situaciones concretas como sería el caso de la seguridad social. Puede observarse que aún cuando dichas demandas no tienen un contenido inmediato económico están referidas a necesidades sociales que el Estado en la medida de su posibilidades debe resolver.

Es así que el Estado extiende su actividad al aspecto social en congruencia con el carácter social con que la Constitución lo instituyó.

*Tercer párrafo. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.*

Los grupos organizados que la Constitución denomina como sectores público, social y privado se caracterizan por el tipo de propiedad que presenten respecto de los medios de producción con que desarrollen sus actividades, pero también en función de los intereses que representan.

Utilizando estos criterios, en la legislación ordinaria se emplea la denominación del sector público para designar tanto a los componentes de la administración pública centralizada como a las entidades de la administración pública paraestatal que menciona la Ley Orgánica de la administración Pública Federal<sup>197</sup>.

El sector social está conformado por aquellas organizaciones que en sus actas constitutivas, estatutos o documentos equivalentes previenen reglas relativas a la participación de sus miembros en la propiedad de los medios de producción, así como de los frutos de la actividad productiva.

<sup>197</sup> Ver a Jose Fco. Ruiz Massieu en "Estudios sobre la Nueva Administración Pública Mexicana", en especial el capítulo intitulado *Efectos jurídicos de los planes gubernamentales. Un tema administrativo*.

Asimismo, forman parte de él aquellas organizaciones que buscan, precisamente a través de la forma corporativa, una mejor y efectiva defensa de sus derechos. Los ejemplos más representativos de este sector están los ejidos, comunidades agrarias, cooperativas, sindicatos, agrupaciones de colonos, consumidores, asociaciones de padres de familia, organizaciones de profesionistas, etc.<sup>198</sup>.

El sector privado será aquel en el que la propiedad de los medios de producción, cualquiera que sea la forma que pueda tomar, pertenece a los individuos en lo particular.

*Cuarto y quinto párrafo. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.*

*Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.*

Para el ejercicio de la rectoría que la Constitución encomienda al Estado se dispone que éste tendrá a su cargo las áreas estratégicas que disponga el artículo 28 en su párrafo cuarto, además de que podrá participar en las áreas prioritarias del desarrollo.

En el desempeño de la rectoría debe diferenciarse entre lo estratégico y lo meramente prioritario en el contexto del desarrollo nacional<sup>199</sup>. Así, lo estratégico alude a aquellas actividades que son claves para garantizar que el desarrollo nacional se realice con plena independencia del exterior, así como a aspectos fundamentales para la seguridad nacional; el artículo 28 atribuye al Estado mexicano la explotación exclusiva de minerales radiactivos como el uranio, así como el del petróleo.

<sup>198</sup> Ver la obra elaborada por el Instituto de Propositiones Estratégicas "El sector social de la economía en México".

<sup>199</sup> Ver a Eduardo Andrade Sánchez en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada" en los comentarios al artículo 25.

Ahora bien, otra consideración que es de gran ayuda para establecer la diferenciación que nos ocupa sería la de atender al carácter coyuntural que identifica a lo prioritario del desarrollo nacional, toda vez que con esta designación se reconoció la necesidad de intervenir efectivamente en aquellas áreas que por la situación económica interna o externa (coyunturas económicas, carencias y retrasos históricos en el desarrollo nacional) precisen de una mayor atención:

"No son éstas (las prioritarias), como las áreas estratégicas, necesariamente fundamentales o básicas para el resto del desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía, pero sí pueden constituir esferas que, por las particulares circunstancias imperantes, sea necesario atender con antelación a otras."<sup>200</sup>

Resumiendo las diferencias podemos decir que las áreas estratégicas se diferencian de las prioritarias en que las primeras están afectadas por el carácter de permanencia en oposición a la transitoriedad que priva en las segundas.

Ahora bien, para la atención de las áreas estratégicas el Estado contará con los instrumentos necesarios para su mejor desempeño, es decir, se previene implícitamente que se podrán crear o establecer los organismos pertinentes para la atención de dichas áreas en atención a las razones técnicas o de especialización que implican.

El legislador prudentemente se percató que la propiedad y el control de los organismos que manejan las áreas estratégicas son dos aspectos de singular importancia que miran por la observancia del interés nacional en la medida en que no basta la propiedad de éstos, sino que también es necesario que la toma de decisiones estén orientadas siempre hacia la consecución de los grandes objetivos nacionales<sup>201</sup>. Asimismo, el control fortalece y brinda el fundamento jurídico de la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo en virtud de que a través de él se verifica que los organismos cumplan con los lineamientos fijados para alcanzar las metas nacionales. Es por ello que el control es garante de la efectividad de la planeación del desarrollo nacional.

---

<sup>200</sup> Idem. p. 64. los paréntesis son nuestros.

<sup>201</sup> El control de los organismos a que se refiere el artículo ha sido objeto, junto con la administración pública federal en general, de una constante introspección y reforma. El lector interesado en ahondar más sobre esta cuestión puede remitirse para una rápida referencia a la obra de José Fco. Ruiz Massieu que mencionamos en la nota 175.

Por otro lado, se dice de manera expresa que el Estado participará por sí o con los demás sectores para impulsar y organizar las áreas prioritarias, con lo que se abre la posibilidad de que a la acción estatal, que históricamente ha jugado un papel primordial en el desarrollo nacional, se sumen dentro del marco de responsabilidad social a que hace mención la Constitución los sectores social y privado. En este contexto la responsabilidad social debe entenderse como una actitud que permite una visión diferente del proyecto auténtico de Nación que quiere el pueblo mexicano en el sentido de que el Estado no es el único que debe actuar para transformar la realidad, sino que también se requiere del esfuerzo comprometido de toda la sociedad.

*Sexto párrafo. Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.*

Es inherente a la rectoría estatal la realización de acciones de fomento e impulso a las actividades que lleven a cabo los sectores social y privado de la economía. Concretamente se hace alusión a la empresa como aquel conjunto de elementos humanos y materiales que organizados se dirigen hacia la consecución de objetivos económicos. El impulso estatal debe obedecer a una idea central que sea acorde con la esencia del proyecto mexicano, es decir, se consagra que el impulso debe estar guiado por la equidad social y la productividad.

La equidad social está referida a la atención por igual y sin privilegios a todas aquellas empresas que así lo requieran, pero ante todo significa que el impulso debe ser integral en oposición al privilegio de un sector en detrimento del resto de la sociedad. Por lo que respecta a la productividad estamos frente a un concepto eminentemente económico que expresándolo en términos sencillos se trata de la utilización óptima de los recursos disponibles con el propósito de obtener también el máximo de beneficios.

Así las cosas, el Estado en todo momento debe velar porque los sectores fundamentales de la economía realicen sus actividades en plena concordancia con el interés público. Es por ello que el texto constitucional alude a la sujeción a las modalidades que dicte el interés público; las modalidades es aquella normatividad expedida ya sea a través de leyes o de reglamentos, decretos, acuerdos, etc.

Asimismo, es de gran relevancia la incorporación a nuestra Constitución de la demanda social de proteger el medio ambiente, además de que un entorno ecológico sano es un factor indispensable para hacer viable el proyecto de desarrollo, y más aún para hacer posible que el desarrollo sea sostenido y no una mero espejismo que se apoye en el uso indiscriminado e irresponsable de nuestros recursos naturales.

*Séptimo párrafo. La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de las actividades económicas del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores, y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.*

De la lectura del texto constitucional se desprende la gran importancia del denominado sector social. Su inclusión formal representa un intento por presentar una alternativa distinta a la tradicional, es decir, dar mayor participación a formas de organización para la producción distintas a las del sector público o privado de la economía.

No obstante lo anterior, existe una falta de precisión respecto a lo que es el sector social; hasta la fecha no existe un concepto legal que precise qué es o quién lo conforma. Asimismo, consideramos que a excepción de algunos instrumentos normativos que desarrollan aspectos de los ejidos, cooperativas, organizaciones de trabajadores, comunidades agrarias o hasta las sociedades de solidaridad social existe un vacío legal respecto de las posibles formas de constitución de la organización social para la producción, distribución de bienes y servicios socialmente necesarios.

Resulta interesante mencionar que estos tipos de organizaciones sociales para la producción tienen una característica que realmente las hace únicas y progresistas. Esto es, a diferencia de las empresas del sector privado que se conducen según el espíritu de lucro, las organizaciones sociales están encaminadas a la producción de bienes y servicios que satisfagan necesidades fundamentales tales como bienes de

consumo básico, materiales de construcción para viviendas de interés social, etc.

*Octavo párrafo. La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establezca esta Constitución.*

Así como el párrafo anterior dedica exclusivamente su atención al sector social, éste lo hace con el sector privado. Al respecto, solamente podemos reforzar la idea de que el Estado podrá inducir determinados comportamientos en los particulares de tal manera que sus actividades sean concordantes con los objetivos del desarrollo económico nacional. Finalmente, creemos que no debe prestarse mucha atención al vocabulario utilizado en el párrafo porque para fines prácticos la protección se identifica como sinónimo de apoyo, y de igual manera el fomento es sinónimo de impulso.

#### *Artículo 26.*

*Párrafo primero. 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.*

En el marco teórico que desarrollamos al inicio del presente trabajo precisamos las características que informan al proceso de la planeación. En él dejamos sentado que la planeación es una técnica a la que recurren los Estados para ordenar sus acciones con el propósito de alcanzar las metas y objetivos que se hayan establecido.

En México, después de una larga experiencia en materia de planeación se adoptó en el año de 1983 una de las medidas que sin lugar a dudas constituyó uno de los puntos culminantes de todos los esfuerzos precedentes y que lejos de ser un producto final impone la obligación de seguir avanzando más y más en su consolidación: la elevación a rango constitucional del sistema de planeación democrática como una de las decisiones fundamentales es un paso realmente trascendente que garantiza su preeminencia al dotarle de la máxima jerarquía que un instrumento puede obtener dentro de nuestro sistema jurídico.

La planeación del desarrollo nacional constituye la manifestación más evidente de la rectoría estatal y de hecho es la forma en que ésta adquiere personalidad; debemos recordar que la planeación es la forma más acabada y perfecta del intervencionismo estatal. Asimismo, la planeación ha ido adquiriendo matices tan especiales en nuestro país que la ubican junto con la francesa como una de las más avanzadas del mundo en virtud de que el espíritu democrático que anima todo el proceso de la planeación es una demostración de la voluntad de involucrar a todos los integrantes del Estado mexicano dentro de una dinámica que implica responsabilidad en la ejecución de tareas, así como un compromiso para enfrentar los problemas y los riesgos que implica la compleja tarea del desarrollo nacional.

Es importante la mención que hace la Constitución de que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, pues de ese modo se reconoce implícitamente que la rectoría no significa solamente un cúmulo de facultades, sino que también implica un conjunto de obligaciones que posibilita y fortalece la conducción estatal de la sociedad. Las características del sistema de planeación democrática plantea de entrada aspectos de funcionamiento que afianzan su plena eficiencia: su perfil asegura que el crecimiento económico sea sólido, dinámico, permanente y equitativo.

La solidez está estrechamente vinculada con la permanencia, puesto que en la medida que la planeación se vaya institucionalizando y perfeccionando irá creando las bases para que el crecimiento económico se fortalezca, es decir, la permanencia del sistema de planeación democrática es la única alternativa viable para que el crecimiento económico se sustente sobre bases firmes que impida que los avances logrados sean transitorios, y esto solamente se logra cuando los pasos previos están plenamente consolidados.

El dinamismo del sistema responde al dinamismo inherente a la noción misma del crecimiento económico que obliga momento a momento que las estrategias y medidas adoptadas sean revisadas, y por tanto requiere que éstas sean flexibles, porque si se encasillaran en fórmulas rígidas llegaría un momento en que el crecimiento económico se estancaría e incluso se podría presentar un franco retroceso.

La equidad significa que se deben crear las bases necesarias para que toda la sociedad se beneficie de los logros alcanzados sin privilegiar a algún sector o individuos en específico.

Ahora bien, no debemos perder de vista que las características que nutren al sistema nacional de planeación democrática están encaminadas hacia la realización del proyecto nacional que está plasmado en la Constitución, esto es, el crecimiento nacional se plantea como un medio para alcanzar la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

*Párrafo segundo. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.*

La planeación del desarrollo nacional requiere de un proceso en el que se establezcan los objetivos y metas que la sociedad se ha fijado como deseables. Éstos a su vez están en función del proyecto de Nación que se haya forjado; en muchas ocasiones el proyecto nacional responde a uno más específico, el proyecto histórico<sup>202</sup>.

La grandeza de nuestra Constitución reside en el hecho de reflejar con fidelidad los anhelos del pueblo mexicano. En ella han participado los mejores hombres de México y se han recogido las demandas de justicia social emanadas del gran movimiento armado que sacudió las entrañas de nuestra patria en este siglo. Por todo esto, nuestra Constitución puede recibir con orgullo y dignidad la denominación de ser tal en virtud de que refleja las decisiones fundamentales que nosotros los mexicanos hemos resuelto que rijan nuestra vida.

A pesar de que nuestra Constitución es relativamente vieja ha demostrado su gran capacidad de adaptación a las necesidades de un México que aunque cambiante mantiene con firmeza su vocación social y democrática; ella ha recorrido junto con el país cada una de las etapas de su formación hasta llegar al que hoy día es el México contemporáneo que se muestra al mundo con una potencialidad inmensa para participar activamente en todos los ámbitos.

No obstante que la democracia es una de las fuentes inspiradoras del México de este siglo, se consideró conveniente incorporarla en el

<sup>202</sup> Ver a Ismail Serageldin en *Culture, Empowerment and the Development Paradigm*.

texto constitucional para enfatizar el carácter democrático del Estado mexicano, pero también para satisfacer la inquietud que se presentó cuando se llegó a pensar que nuestra patria tomaba el rumbo del socialismo. Es así que la democratización de la planeación del desarrollo nacional es la fórmula que el legislador encontró para garantizar por un lado la congruencia respecto al proyecto histórico nacional, y por otro para garantizar la existencia de las fundamentales libertades públicas en armonía con los intereses sociales.

En este orden de ideas, la participación social en la planeación del desarrollo nacional es el mecanismo que no sólo incorpora realmente a la sociedad en la determinación y ejecución de las metas establecidas, sino que asegura también el compromiso de toda la sociedad para cumplirlas porque en su elaboración ha participado y las siente como realmente suyas y no como una decisión ajena que solamente se la ha sido comunicada. El crisol en que se funden y cobran forma las aspiraciones y demandas de la sociedad es el Plan Nacional de Desarrollo, el cual será a su vez el origen de los programas de desarrollo que surjan posteriormente.

*Párrafo tercero. La ley facultará al Ejecutivo para que se 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 proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.*

El otorgamiento de facultades que la ley confiere al Ejecutivo encuentra su justificación en el hecho de que éste al estar en contacto directo con la realidad puede detectar con mayor rapidez los cambios que operen en ella, además de que por razones técnicas es el que está en posibilidad de realizar los análisis y propuestas de soluciones más acertados para los problemas o situaciones coyunturales:

*"Las facultades otorgadas al Ejecutivo responden a las características del Estado contemporáneo que no sólo en México, sino en todos los países dotan al Ejecutivo de instrumentos que le permiten*

*detectar con velocidad y rápida capacidad de respuesta los planteamientos que formula la sociedad.*"<sup>203</sup>

El objetivo que se busca con el otorgamiento de facultades al Ejecutivo es el de sentar las bases que conformarán los procedimientos de participación y consulta popular que tendrán verificativo en los denominados *Foros de Consulta Popular*. Esto significa que tendrán lugar dos aspectos que, estrechamente relacionados, permiten la participación social en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo; los aspectos son: a) procedimientos de participación, b) procedimientos de consulta popular.

Los procedimientos de participación que menciona la Constitución es la etapa previa que deben agotar los grupos o agrupaciones sociales interesadas en participar en los Foros de Consulta Popular consistente en la determinación de los requisitos que deben reunir éstas. A guisa de ejemplo podemos señalar entre otras: que las agrupaciones sociales demuestren ser representativos de algún sector o rama económica, así como contar con una presencia real en el área específica materia del Foro de Consulta Popular respectivo.

Una vez que las agrupaciones sociales interesadas han sido calificadas positivamente se establecerán, ya dentro de los Foros, los procedimientos de consulta popular, es decir, los temas que habrán de abordar, así como los lineamientos de participación<sup>204</sup>.

Asimismo, resulta de gran relevancia que la Constitución en forma expresa señale cuáles son las etapas que conformarán el proceso de la planeación en nuestro país: formulación, instrumentación, control y evaluación; el texto constitucional posee una coherencia y claridad acabada ya que inmediatamente después de la mención de las etapas previene que se determinarán los órganos responsables, las bases de coordinación entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas, así como las medidas de concertación e inducción que contará el Ejecutivo

<sup>203</sup> Ver a Eduardo Andrade Sánchez en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", p. 66.

<sup>204</sup> Respecto al establecimiento de los procedimientos de participación y consulta popular para la formulación, ejecución y concertación del Plan Nacional de Desarrollo, remitirse al "Acuerdo por el que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de su Titular, promoverá la instalación del Consejo Nacional de Concertación Económica con la representación que corresponda a los sectores social y privado", publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 31 de enero de 1989.

Federal respecto de los particulares, las cuales tendrán lugar precisamente dentro de cada una de dichas etapas.

*Párrafo cuarto. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.*

La intervención del Poder Legislativo dentro del proceso de la planeación es imprescindible porque de este modo se garantiza la colaboración entre los poderes constituidos en el afán de cuidar que todas las acciones guarden entre sí una adecuada articulación que permita alcanzar los objetivos del proyecto nacional.

De acuerdo a la normatividad existente sobre la materia el Congreso de la Unión ejerce respecto de la planeación del desarrollo nacional entre otras acciones las siguientes:

- ### Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.
- ### Participación directa de los diputados y senadores en los Foros de Consulta Popular.
- ### La emisión de su opinión relativa al Plan Nacional de Desarrollo, así como las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del mismo.
- ### Conocer del informe que el Ejecutivo presentará respecto del estado que guarda la administración pública del país.
- ### Conocer del informe relativo a las acciones y resultados del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.
- ### Revisar Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- ### Revisar la Cuenta Pública Federal.
- ### Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación en el que se contendrán las previsiones presupuestarias acerca de los recursos necesarios para ejecutar las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.
- ### Asegurarse que las iniciativas de leyes presentados por el Ejecutivo Federal guarden correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

### 3. PND: Directriz de la planeación.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es algo más que un simple documento que contiene los lineamientos fundamentales que seguirán la Administración Pública Federal, los sectores social y privado y las entidades federativas a través de sus respectivas vertientes. Restringirlo a tal categoría sería desnaturalizar la esencia democrática que inspira el proceso de la planeación.

El PND como tal es un documento que cristaliza, pero no agota, la síntesis de las demandas y aspiraciones de una sociedad que en la medida que en que sea más participativa podrá realizar el ideal democrático que postula nuestro Carta Magna en su artículo tercero: la democracia es un sistema de vida. Es por ello que sería una gran pobreza de espíritu el considerar que el sentir democrático de un pueblo es un mero documento como sería el caso del PND.

La Ley de Planeación<sup>205</sup> proporciona en su artículo 21 el fundamento jurídico para considerar al PND como la directriz de la planeación del desarrollo nacional en virtud de señalar que: *la categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo*. Esta mención expresa del carácter preponderante del PND es de vital importancia porque de este modo se sientan las bases que garantizan la adecuada coordinación y congruencia entre las acciones que llevan a cabo los diversos sectores nacionales con el propósito de hacer realidad los objetivos planteados dentro de la planeación del desarrollo nacional. Esto es, la categorización de Plan responde a la necesidad de jerarquizar los documentos de la planeación como un paso indispensable para hacer de ella un instrumento eficaz para el desarrollo nacional.

De acuerdo a lo anterior, solamente habrá uno y sólo un Plan Nacional de Desarrollo. No debe confundirse a éste con los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, ni tampoco con los programas anuales globales, sectoriales e institucionales<sup>206</sup>.

<sup>205</sup> Publicada en el D.O de la Federación el día 5 de enero de 1983 durante la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

<sup>206</sup> La distinción que formula la Ley de Planeación respecto a que solamente existe un Plan no impide que a nivel estatal o municipal se hable de *planes estatales* o *planes municipales* que tengan su fundamento jurídico en las leyes estatales de planeación de cada entidad federativa. Sin embargo, queremos enfatizar sobre el hecho de que solamente existe un Plan con verdaderos alcances nacionales y que éste es precisamente el Plan Nacional de Desarrollo.

Como directriz de la planeación el PND juega un papel de vital importancia, por lo que de frente a la gran responsabilidad de conducir la planeación del desarrollo nacional debe elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha de la toma de posesión del Ejecutivo Federal. Asimismo, su vigencia no podrá exceder del periodo constitucional que le corresponda al Ejecutivo Federal que lo haya promovido en razón de la transmisibilidad del poder, y en concordancia con el principio republicano de la renovación periódica del poder, aunque sí podrá contener consideraciones y proyecciones de largo plazo.

Podemos afirmar que aún cuando merced al juego político las políticas gubernamentales cambian cuando lo hace el gobierno, la ruptura, en el caso de que la haya, no es total ni inmediata porque el predecesor debe tomar en cuenta el trabajo hecho por su antecesor no por razones legales, sino por la imposición de la realidad misma. Por ello no resulta ociosa de ningún modo la mención de que podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.<sup>207</sup>

Finalmente, el papel director del PND está consagrado en los artículos 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 29 de la Ley de Planeación que entre otras cosas dispone que los programas, cualesquiera que sean, se sujetarán a las previsiones, objetivos y prioridades contenidas en el Plan. En particular, el artículo 22 indica que los *programas observarán congruencia con el Plan*, es decir, dispone expresamente la preeminencia del PND respecto a los programas.<sup>208</sup>

#### 4. Niveles de la Planeación.

Al utilizar la denominación de *los niveles* lo primero que viene a la mente es la clásica referencia que se hace de los niveles de gobierno en los siguientes órdenes: federal, local o estatal y municipal. Sin embargo, los niveles de la planeación que aquí mencionamos se refieren a la vinculación funcional de los componentes de la administración pública federal que tiene lugar dentro de la estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática; la vinculación está pensada como

<sup>207</sup> También debe tomarse en cuenta que las previsiones del Plan anterior seguirán en tanto no se elabore, apruebe y publique el nuevo PND por el nuevo gobierno.

<sup>208</sup> Incluso el instrumento jurídico citado en la nota número 182 dispone de manera expresa en el Considerando: "Que es responsabilidad del Ejecutivo Federal a su cargo conducir la planeación democrática, cuyo instrumento rector es el Plan Nacional de Desarrollo por lo que es."

una estrategia para la eficiencia en el cumplimiento de las acciones que implica la planeación del desarrollo nacional.

Dicho de otro modo, explicaremos la participación, ámbitos de competencia, así como la responsabilidad en la formulación, instrumentación, control y evaluación de las acciones tendientes a la consecución de las metas y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo respecto de la Administración Pública Federal dentro de la vertiente obligatoria.

Así pues, dentro de la planeación del desarrollo nacional identificamos la vinculación funcional de tres niveles distintos, a saber: A) Nivel Global, B) Nivel Sectorial, C) Nivel Institucional.

**A) Nivel Global.** Conformado por las dependencias de la Administración Pública Federal que están vinculadas a los aspectos más generales de la economía y de la sociedad; incluyendo los aspectos regionales que no sean competencia exclusiva de un solo sector administrativo o entidad paraestatal.

El nivel global es mejor conocido en la práctica gubernamental por sus componentes, es decir, se le identifica bajo la denominación de *las dependencias globalizadoras: Secretaría de Hacienda, Secretaría de Programación y Presupuesto, y la Secretaría de la Contraloría General de la República.*

La Ley de Planeación en su artículo 14 señala cuales son las atribuciones que tiene la Secretaría de Programación y Presupuesto como una de las dependencias globalizadoras. Sin embargo, debe hacerse la aclaración de que el numeral debe ser interpretado a la luz del decreto presidencial que suprime a esta Secretaría y que ordena que sus funciones y atribuciones sean transferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por lo anterior, debe entenderse que cuando la Ley de Planeación y otros instrumentos jurídicos se refieran a la S.P.P., en realidad se trata de la S.H.C.P.<sup>209</sup>

En este orden de ideas, las atribuciones que asume la S.H.C.P en sustitución de la S.P.P. son:

<sup>209</sup> Ver el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 21 de febrero de 1992

- ### Coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo;
- ### 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;
- ### 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;
- ### Cuidar que el plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;
- ### Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la administración pública federal;
- ### Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para tal efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y
- ### Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos.

Por otro lado, según el artículo 15 de la Ley de planeación a la S.H.C.P. originariamente le corresponde realizar actividades de carácter global en aspectos financieros, crediticios y fiscales. Dichas actividades son:

- ### Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financieras, fiscal y crediticias;
- ### Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del plan y los programas;
- ### Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación y vigilancia del sistema bancario;

**FALLA DE ORIGEN**

- ### Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean al cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas; y
- ### Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, para el logro de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

**B) Nivel Sectorial.** Corresponde a la división por sectores administrativos que adopta la Administración Pública Federal para atender aspectos específicos de la economía y de la sociedad. Cada sector administrativo reúne a las entidades de la administración pública paraestatal que por sus actividades o funciones estén relacionadas con algún aspecto específico nacional. Al frente de cada sector estará una dependencia coordinadora de sector<sup>210</sup> que tendrá las atribuciones que la Ley de Planeación en su artículo 16 le otorgue, a saber:

- ### Intervenir respecto de las materias que les competen en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;
- ### Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;
- ### Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;
- ### Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;
- ### Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;
- ### Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;
- ### Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa

<sup>210</sup> La sectorización administrativa es una técnica implantada a raíz de la reforma administrativa de 1976 que busca definir las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades de la administración pública paraestatal, así como las relaciones entre estas últimas y las dependencias de la administración pública centralizada. La sectorización además de buscar un funcionamiento eficiente de la administración pública federal a través de la coordinación de acciones entre la administración centralizada y paraestatal, también es un valioso instrumento de control del Ejecutivo Federal para asegurar que la administración a su cargo observe las políticas fijadas en el PND.

sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el artículo 17, fracción II; y

**###** Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

**C) Nivel Institucional.** Conformado por las entidades paraestatales de la Administración Pública descentralizada a que hace referencia la Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>211</sup>. Dichas entidades paraestatales se ubicaran en atención a sus actividades, productivas o de servicios, dentro de los sectores que el Presidente de la República les asigne a través de los acuerdos de sectorización que al efecto expida. De acuerdo al artículo 17 de la Ley de Planeación tendrán las siguientes atribuciones:

**###** Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto;

**###** Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidos en el programa sectorial correspondiente;

**###** Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales, y en su caso, institucionales;

**###** Considerar en el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

**###** Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

**###** Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

**5. Efectos Jurídicos del PND previstos por la Ley de Planeación: A) Vertiente Obligatoria; B) Vertiente de Coordinación; C) Vertiente de Inducción; D) Vertiente de Concertación.**

<sup>211</sup> Ver los artículos 1ro y 2do de la LOAPE.

Ya hemos visto que nuestra Constitución define cuales son las características que tendrá la planeación del desarrollo nacional. Ahora, nos ocuparemos de analizar concretamente una de dichas características: el carácter democrático.

Así pues, el carácter democrático es uno de los aspectos en los que la Carta Magna hace mayor énfasis. La participación social en la planeación del desarrollo nacional como una manifestación democrática es un factor que necesita forzosamente de la creación de condiciones mínimas que permitan llevarlo a la práctica, es decir, implica la creación de canales de comunicación adecuados que logren captar la participación social. Con este propósito se faculta al Ejecutivo Federal para que establezca los procedimientos de participación social que se consideren idóneos para los fines apuntados.

En este contexto, definimos a los procedimientos de participación como aquellos mecanismos e instancias que permiten captar y organizar la participación social durante el proceso de la planeación del desarrollo nacional. Obsérvese que utilizamos el adverbio de frecuencia "durante" para subrayar que la participación social no se limita únicamente a la instalación, discusión y aprobación de la agenda que tenga asignada cada Foro de Consulta Popular, sino que se extiende a todas las etapas de la planeación; desde la formulación del PND hasta la evaluación de los resultados logrados.

A pesar de que la Ley de Planeación menciona las vertientes o procedimientos ideados para encauzar la participación social y les da un tratamiento especial a cada una de las vertientes, e incluso las desarrolla en capítulos especiales, creemos que la regulación no es suficiente porque quedan muchos puntos sin definir o demasiado vagos. Por lo anterior, es realmente necesario establecer con precisión en la ley cuáles serán los procedimientos de participación social que deberán agotar los grupos sociales interesados para ir eliminando con paso firme la discrecionalidad de la autoridad consistente en aprobar o rechazar a los grupos que participarán.

Las vertientes que contempla la ley son las siguientes: Vertiente obligatoria, Vertiente de coordinación, Vertiente de inducción y Vertiente de Concertación. La principal razón por la que se habla de la existencia de varias vertientes es la de que el legislador en todo momento tuvo presente el respeto al sistema de libertades individuales que contiene

nuestra Constitución, es decir, el legislador previó distintos alcances o efectos jurídicos de acuerdo a la vertiente de que se trate.

**A) Vertiente Obligatoria.** Está referida a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Su fundamento jurídico está en el artículo 26 constitucional que establece que los programas de la Administración Pública se sujetarán al PND de manera obligatoria, así como en la Ley de Planeación que en su artículo 9 establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades del desarrollo nacional.

El artículo 32 de la Ley de Planeación dispone expresamente que una vez aprobados el Plan y sus programas, éstos serán obligatorios para las dependencias de la administración pública centralizada y que, conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas se hará extensiva a las entidades paraestatales. El control que ejercen los coordinadores de sector sobre las entidades paraestatales es un factor fundamental que garantiza la obligatoriedad de la observancia del PND y sus programas, y por lo tanto, la eficacia de la planeación. De este modo, se previene tanto en el artículo 9 como en el 32 que para efectos de control, los titulares de las dependencias coordinadores de sector proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

Por otro lado, la obligatoriedad de esta vertiente se asegura a través del fincamiento de las responsabilidades en que puedan incurrir los servidores públicos de la administración pública federal cuando en el desempeño de sus funciones contravengan las disposiciones de la Ley de Planeación o las que se deriven de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que de él surjan. Al respecto, el artículo 42 de la Ley de Planeación determina las sanciones que se impondrán a los servidores públicos que incurran en responsabilidad, las cuales podrán consistir desde la imposición de medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación hasta la remoción del cargo.

**B) Vertiente de Coordinación.** Está referida a la colaboración que se establece entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas para la ejecución de las actividades que plantea la planeación del desarrollo nacional. Su fundamento constitucional está en el artículo 26 constitucional que señala que la ley determinará las bases para que el

Ejecutivo Federal coordine mediante convenios las acciones tendientes para la elaboración y ejecución del PND.

Por su parte la Ley de Planeación previene en el artículo 32 que la coordinación en la ejecución del Plan y sus programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados a través de los convenios respectivos.

El artículo 33 sienta las bases para lograr la compatibilidad entre el desarrollo regional y el desarrollo nacional. Para ello, establece tres aspectos básicos que serán objeto de los convenios que se celebren: a) La coordinación que se requiera a efecto de que los gobiernos de las entidades federativas participen en la planeación del desarrollo nacional; b) La participación o coadyuvancia, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, para la consecución de los objetivos contenidos en el PND; c) Coordinación entre Federación y entidades federativas para que las acciones a realizarse por éstas se planeen de manera conjunta. Cualquiera que sea la modalidad que contengan los convenios, siempre y en todo momento se deberá dar la participación que corresponda a los respectivos municipios.

Como medio para garantizar el cumplimiento de los convenios que suscriban el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos locales, el artículo 44 de la Ley de Planeación dispone que el Ejecutivo propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean las medidas que sancionen el incumplimiento tanto del propio convenio como de los acuerdos que de él deriven.

Por otra parte, el artículo 34 enumera las acciones y medidas que serán materia de los convenios que celebran el Ejecutivo Federal y las entidades federativas. Entre las convenciones más destacadas encontramos:

- ### La participación de las entidades federativas en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
- ### Los procedimientos de coordinación entre los tres niveles de gobierno para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional;
- ### Promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;
- ### La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno,

considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

El artículo 35 menciona que en los convenios que se celebren, el Ejecutivo Federal definirá la participación que tendrán los órganos de la administración pública centralizada dentro las actividades de planeación que lleven a cabo cada entidad federativa.

El Artículo 36 hace alusión a un elemento de formalidad al prever que los convenios que se suscriban entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

C) Vertiente de Inducción<sup>212</sup>. Está dirigida a los sectores social y privado que menciona la Constitución. Consiste en el conjunto de instrumentos o políticas, que tiene a su alcance el Ejecutivo Federal, que buscan provocar un comportamiento deseado en los sectores de la sociedad con el propósito de cumplimentar los objetivos y metas contenidas en el PND. Al igual que las anteriores vertientes, su fundamento constitucional lo encontramos en el párrafo tercero del artículo 26 que dispone que la ley facultará al Ejecutivo Federal para que induzca las acciones de los particulares para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley de Planeación establece en su artículo 32 que el Ejecutivo Federal podrá inducir las acciones de los particulares con el propósito de alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

El artículo 40 previene que los medios de inducción que el Ejecutivo Federal disponga deberán formularse y aplicarse teniendo siempre en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Ello demuestra que la razón de ser de los medios de inducción están en función de los objetivos y metas del desarrollo nacional, además de que ratifica el papel director del PND al precisar que los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal, las iniciativas de Leyes de ingresos, los programas y

<sup>212</sup> La bibliografía jurídica sobre esta vertiente es casi nula, sin embargo, recomendamos la lectura de la obra de Carlos Salinas de Gortari: "La inducción en el sistema nacional de planeación en México", misma que fue editada dentro de la colección de estudios jurídicos sobre la planeación intitulada "Los aspectos jurídicos de la planeación".

presupuestos de las entidades paraestatales, los actos que las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, así como la aplicación de los instrumentos de política económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos contenidos en él y en sus programas.

El artículo 41 enumera algunas de las acciones o medidas de inducción de las actividades de los particulares que el Ejecutivo Federal podrá formular y aplicar, entre ellas están: el fomento, la promoción, regulación, restricción, orientación, prohibición. Asimismo, el artículo en cuestión deja un amplio marco de discrecionalidad al Ejecutivo Federal para que éste puede inducir *en general* las acciones de los particulares en materia económica y social que estime oportunos, reiterando una vez más que dichas medidas deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

D) Vertiente de Concertación<sup>213</sup>. Está referida a las acciones que el Ejecutivo Federal realiza para convenir o acordar la ejecución de los objetivos contenidos en el PND y programas que de él emanen con los sectores social y privado; dichas acciones podrán llevarse a cabo ya sea directamente por el propio Ejecutivo o por intermediación de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Su fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 26 que prescribe que la ley determinará las bases para que el Ejecutivo Federal **concerte** con los particulares las acciones tendientes a la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

La Ley de Planeación en su artículo 37 sienta las bases de la concertación al facultar al Ejecutivo Federal para que **concerte** con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados, la realización de las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

De acuerdo al artículo 20 de la Ley de Planeación, los grupos sociales pueden agruparse dentro los siguientes tipos: organizaciones representativas de obreros, campesinos y grupos populares; instituciones

<sup>213</sup> Al igual que casi todos los temas de la planeación, la concertación no ha sido prolífica en cuanto a estudios jurídicos, y menos aun a nivel nacional. Dentro de las contadas obras nacionales que existen mencionamos a algunas de ellas: *La vertiente concertada en el sistema nacional de planeación (sector social)*; José Jesús Ramírez Anzaldúa, *La vertiente concertada en el sistema nacional de planeación*; Ernesto Rubio del Cueto, "La concertación social, reconversión y empleo", Nestor de Buen L. Las dos primeras lecturas están contenidas en "Los aspectos jurídicos de la planeación".

académicas, profesionales y de investigación; organizaciones empresariales. Sin embargo, la enunciación transcrita no agota todas las formas posibles de agrupación sociales, pues la dinámica social puede hacer surgir nuevas formas que respondan a las exigencias de cada momento; esta situación es reconocida por la ley al utilizar la fórmula y *otras agrupaciones sociales* como un medio a través del cual abarcar cualquier forma relevante de agrupación social.

El artículo 38 determina la manera como se llevará a cabo la concertación a que alude el artículo 37 al preceptuar que ésta será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma. Esto es, los contratos y convenios son los instrumentos jurídicos idóneos que partiendo del libre consentimiento de los particulares y agrupaciones sociales garantizan el pleno respeto a las garantías individuales consagradas por la Carta Magna al mismo tiempo que la ejecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas dentro del marco democrático que caracteriza a la planeación del desarrollo nacional.

Asimismo, los contratos y convenios se consideran, de acuerdo al artículo 39, como instrumentos de derecho público como una forma de preservar el interés general al diferenciarlos claramente del los instrumentos de derecho privado en donde el interés que predomina es el individual. Además dispone que las controversias que se susciten con motivo del cumplimiento de los contratos o convenios serán conocidas por los tribunales federales.

El artículo 40 debe interpretarse de conformidad con el artículo 28 del mismo ordenamiento en el sentido de que el Ejecutivo Federal no sólo debe observar los objetivos y prioridades contenidos en el Plan Nacional de desarrollo al momento de concertar las acciones de concertación con los grupos sociales interesados, sino que su actuación concertadora está restringida y en función de las acciones que el mismo Plan Nacional de Desarrollo y sus programas especifican como susceptibles de ser concertadas. Esto no quiere decir que la vía de la concertación como vertiente tenga una actuación limitada para la solución de los problemas y necesidades que plantea la planeación del desarrollo nacional, sino que por el contrario se requiere que ésta se institucionalice y se erija en una nueva manera de actuación-colaboración entre la sociedad civil y las autoridades; aún más, la concertación presenta un espectro completo de

posibilidades que deben ser exploradas con la finalidad de flexibilizar la solución de nuestros problemas.

## S.N.P.D

1. Fundamento constitucional y legal; 2. ¿Qué es el sistema?; 3. Etapas de la planeación en el S.N.P.D., A) Formulación, B) Instrumentación, C) Control, D) Evaluación; 4. Estructura institucional del S.N.P.D.; 5. Infraestructura de apoyo al S.N.P.D.: A) Subsistema de capacitación para la planeación económica y social, B) Sistemas Nacionales de Estadística e Información Geográfica, C) Relación del S.N.P.D. con otros sistemas; 6. Instrumentos del S.N.P.D.: A) Instrumentos Normativos, a) PND, b) Programas de mediano plazo, b.1) Sectoriales, b.2) Estratégicos, b.2.1) Regionales, b.2.2) Especiales, b.3) Institucionales. B) Instrumentos Operativos, a) Programas Anuales, a.1) Programa Operativo Macro, a.2) Programas Operativos, a.3) Programas de Trabajo, b) Ley de Ingresos, c) Presupuesto de Egresos, d) Convenios Únicos de Desarrollo (CUDE), e) Contratos y Convenios de Concertación, f) Instrumentos Administrativos. C) Instrumentos de Control, a) Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas, b) Informes mensuales de los Gabinetes Especializados, c) Informe de las auditorías gubernamentales. D) Instrumentos de Evaluación, a) Informes de Gobierno, b) Informe de Ejecución del PND, c) La Cuenta Pública, d) Informes sectoriales e institucionales.

## I. Fundamento constitucional y legal.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene su fundamento jurídico en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra reza: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional...". De este modo una institución de la magnitud e importancia como el Sistema Nacional de Planeación Democrática (S.N.P.D) está reconocida en la norma de más alto nivel del sistema jurídico mexicano como una de las decisiones fundamentales.

Así pues, al elevarse a rango constitucional al Sistema Nacional de Planeación Democrática se garantiza su jerarquía y preeminencia como el instrumento idóneo para alcanzar el proyecto que contiene nuestro Documento Fundamental, pues "...los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación."<sup>214</sup>

En este orden de ideas, el S.N.P.D. se ideó como un instrumento a través del cual se hiciera realidad la aspiración de imprimirle al crecimiento económico solidez, dinamismo, permanencia y equidad para lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

No obstante la precisión del texto constitucional, para su correcta interpretación es necesario auxiliarse de las características que el artículo

<sup>214</sup> Artículo 26 constitucional.

25 constitucional le atribuye a la rectoría estatal del desarrollo nacional, es decir, el Estado en ejercicio de la facultad-responsabilidad de la rectoría del desarrollo nacional organizará un sistema de planeación democrática que tendrá como principales características:

### Ser democrático; de ahí que la misma denominación del sistema utilice el adjetivo democrática.

### Ser integral, de tal manera que en la planeación del desarrollo nacional no se beneficie a una región o a unos cuantos individuos en detrimento de la totalidad del país. Pero la integralidad también se refiere a todos los aspectos administrativos, económicos, legislativos, sociales y políticos.

### Es una institución que surge en el seno de una economía mixta, como la nuestra, que hace posible el ejercicio de las libertades que bajo el rubro de "Garantía Individuales" otorga la Constitución a los individuos con el ejercicio de la rectoría estatal.

En un segundo plano, el S.N.P.D. tiene su fundamento jurídico en la Ley de Planeación, la cual se encarga de detallar y especificar las bases generales que esbozadas por la Constitución. Así, dicho ordenamiento establece en el Capítulo Segundo intitulado "Sistema Nacional de Planeación Democrática" las características y modalidades que regirán su integración y funcionamiento.

Al respecto del capítulo de la Ley de Planeación, no podemos pasar por alto la mención que formula el artículo 13 del ordenamiento jurídico objeto de nuestro análisis en virtud de establecer que: "Las disposiciones reglamentarias de esta ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas a que se refiere este ordenamiento". Debemos aclarar que las disposiciones reglamentarias a que hace mención el artículo en mención nunca fueron expedidas ni por la administración que impulsó las reformas constitucionales que incorporaron la rectoría estatal y el sistema de planeación democrática, ni por la que le precedió; la falta de reglamentación acerca de la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática es una omisión que fomenta la creación de lagunas jurídicas que entorpecen la encomiable actividad de la planeación nacional, ya que si ésta había recibido un gran

impulso y desarrollo en la última década, la ausencia del reglamento empaña la labor realizada hasta el momento.

Sin embargo, a pesar de no haberse expedido el reglamento respectivo tenemos que hacer justicia a los diseñadores del S.N.P.D. al señalar que en los años de 1984 y 1985 se editó un documento informativo denominado "Sistema Nacional de Planeación Democrática Principios y Organización"<sup>215</sup>, cuya elaboración estuvo a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y que podemos calificar de excelente (aunque susceptible de mejorarse en varios aspectos). Es una lástima que un documento de carácter informativo que pudiendo haber sido expedido bajo la forma de reglamento, cumpliendo las formalidades legales correspondientes, no haya alcanzado tal rango.

También es una lástima que las actividades a que hace mención el documento informativo se realicen sin otra normatividad más que las circulares, acuerdos y disposiciones que expide directamente el Ejecutivo Federal y/o indirectamente a través de la intermediación de las dependencias globalizadoras o de las dependencias coordinadoras de sector.

## 2. ¿Qué es el Sistema?

La preguntas que pueden surgirle a cualquier persona al momento de conocer de la existencia del S.N.P.D. son : ¿Qué es un sistema? o ¿Porqué un sistema y no otro mecanismo?. Para responderlas es necesario ir haciendo aproximaciones sucesivas que nos permitan formar una respuesta exacta a tan válidas interrogantes.

Así pues, respondiendo a la primera interrogante, tendremos que recurrir a una primera fuente de carácter general o amplia, es decir, a su significado lingüístico: "Sistema m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia, enlazados entre sí. Conjunto de cosas que ordenadamente relacionadas contribuyen a determinado fin..."<sup>216</sup>

Con esta primera aproximación sabemos que el sistema implica la existencia de una racionalidad organizadora de un conjunto de elementos teóricos y materiales que apunta hacia un fin determinado.

<sup>215</sup> La referencia bibliográfica completa se encuentra en la Bibliografía del presente trabajo.

<sup>216</sup> Ver el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Ahora bien, para determinar con precisión la naturaleza del S.N.P.D. debemos recurrir a la definición oficial que se ha dado de éste:

"El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo."<sup>217</sup>

Con los elementos reunidos estamos en posibilidad de afirmar que el S.N.P.D. es el conjunto de relaciones que se establecen entre los diversos actores que concurren al desarrollo nacional, con estricto respeto al régimen federal y con la finalidad de unir esfuerzos y recursos para la consecución de una meta común: El Desarrollo Nacional.

Por lo que toca a la segunda interrogante, ésta está estrechamente vinculada con la primera. Esto es, el hecho de que se haya optado por la creación de un sistema en lugar de engrosar la estructura estatal con una nueva dependencia o institución se explica en gran medida no sólo por la situación económica, social y política que imperaba en nuestro país en aquella época (1982), sino también por las tendencias que a nivel internacional existían respecto a la concepción de la estructura estatal; los organismos internacionales ejercían presión a través del condicionamiento de préstamos para que los países solicitantes iniciaran un proceso de "adelgazamiento estatal".

Debemos recordar que en el momento en que asume el poder el Lic. De La Madrid, el gobierno mexicano hubo de reconocer que el país estaba enfrentando la mayor crisis económica del presente siglo. Ante lo cual, se adoptaron una serie de estrategias que permitieran sortear con éxito las dificultades; se planteó una vez más la necesidad de una reforma administrativa, de una reordenación estructural económica y de una

<sup>217</sup> Ver "Sistema Nacional de Planeación Democrática Principios y Organización" p. 31.

Carlos Salinas de Gortari brinda una definición alternativa que en substancia concuerda con la definición transcrita, ésta es: "...se concibe al Sistema Nacional de Planeación como un todo, cuyos elementos básicos (una estructura institucional, un proceso de planeación y una metodología que permita la congruencia de sus acciones) operan a través de subsistemas definidos por su ámbito de acción (global, sectorial, regional), desarrollando actividades de un proceso (formulación, instrumentación, control y evaluación), a través de ciertos productos (planes, programas y proyectos), en función del logro de objetivos generales de desarrollo." Ver a Carlos Salinas de Gortari en su aportación, *La inducción en el sistema nacional de planeación en México*, al trabajo de antologías de estudios jurídicos de la planeación denominados "Los aspectos jurídicos de la planeación".

nueva forma de actuación de la administración pública frente a los gobernados (renovación moral).

Por su lado, la situación internacional no podía ser menos desfavorable para el país, ya que la escasez de créditos para financiar el desarrollo nacional, la caída de los precios de las materias primas, en especial del petróleo, afectaron gravemente a la economía nacional.

Frente a este panorama adverso y a la apremiante necesidad de financiar el desarrollo nacional, el gobierno mexicano tuvo que emprender una reestructuración económica general. Como una de las estrategias<sup>218</sup> para ello, se multiplicaron los esfuerzos en aras de perfeccionar y consolidar el proceso de planeación iniciado tiempo atrás como un medio de racionalizar y canalizar los recursos existentes hacia la satisfacción de las necesidades del desarrollo nacional.

En este orden de ideas, hemos tocado dos de las estrategias que se planteó la administración del Lic. De La Madrid para salir de la crisis: reforma administrativa y perfeccionamiento y consolidación del proceso de planeación. Sin embargo, y a pesar de las características muy específicas que puedan asumir cada una de las estrategias mencionadas, ambas presentan una gran coincidencia en cuanto a los resultados esperados, es decir, la planeación requiere de una estructura o base administrativa que responda a las necesidades desarrollo nacional, que en el caso particular se tradujo en la superación de la situación de crisis mediante la reestructuración económica.

La administración pública tiene que estar organizada de tal manera que su normatividad y operatividad esté dirigida a la realización de las metas que plantea el desarrollo nacional en los términos y plazos previstos: "La estructura organizativa sobre la que descansa la planificación, debe asumir la forma, la magnitud y el contenido del plan al cual implementa, tanto en lo que atañe a la etapa formativa como a la ejecutiva. Ahora bien, esta estructura debe estar en relación con el tipo de planeación que desea alcanzarse...La estructura administrativa no sólo debe adaptarse al tipo de planeación, sino además al plazo dentro del cual se intentará transformar la estructura económica del país y del ritmo que se imprima al crecimiento durante el período de vigencia del plan de desarrollo."<sup>219</sup>

---

<sup>218</sup> Si bien es cierto que las estrategias que adoptó el gobierno mexicano fueron motivadas por necesidades internas, también es cierto que eran resultado de las condiciones que los organismos internacionales fijaron para el otorgamiento de empréstitos.

En los términos anteriormente mencionados, nuestro país optó por el establecimiento de un sistema que simultáneamente aprovechará y eficientará la estructura administrativa existente mediante la adecuada articulación de todos sus componentes: "A diferencia de otros países e incluso de México en ciertos momentos de su historia, el sistema de planeación no se propone generar nuevas dependencias, incrementar el tamaño de la APF o complicar su funcionamiento dentro de su conjunto, para lograr los objetivos y metas del Plan, los programas y proyectos."<sup>219</sup>

### 3. Etapas de la planeación en el S.N.P.D.

La planeación es un proceso complejo que desde su inicio hasta la evaluación de los resultados obtenidos presenta modalidades y que en nuestro país ha adquirido carta de naturalidad después de haber experimentado una larga evolución. Prueba de la asimilación de la planeación en nuestro país la encontramos en el artículo 26 constitucional que precisa de manera clara las etapas fundamentales que caracterizaran la planeación del desarrollo nacional, y que son a saber: Formulación, Instrumentación, Control y Evaluación.

La Ley de Planeación no contiene ningún capítulo dedicado a explicar las etapas en que se desenvuelve el proceso de la planeación. Debido a la omisión, es necesario buscar en el cuerpo normativo aludido las disposiciones que, de manera dispersa, hacen referencia a las diferentes etapas; tal vez la intención del legislador al momento de crear la Ley de Planeación era establecer las bases generales según las cuales debía llevarse a cabo la planeación del desarrollo nacional con el propósito de que posteriormente se detallaran a través del reglamento respectivo que expidiera el Ejecutivo Federal. Sin embargo, téngase por reproducidos los comentarios formulados con antelación.

Por orden metodológico, las disposiciones de la Ley de Planeación que se refieren a las etapas de la planeación serán mencionadas al momento de tratar a cada una de ellas. Así pues, procederemos a explicarlas siguiendo el orden en el que aparecen en la Constitución.

<sup>219</sup> Ver a Francisco Serrano Migallón en "La Planeación del Desarrollo Económico", pp. 42-43.

<sup>220</sup> Ver "Sistema Nacional de Planeación Democrática Principios y Organización" p. 27.

A) **Formulación.** Es el conjunto de actividades que se llevan a cabo para la elaboración del PND y los programas de mediano plazo. Para la formulación de éstos se requiere de la realización de actividades previas como sería la elaboración de análisis y diagnósticos de la realidad social y económica nacional; el análisis a su vez puede adoptar diversas perspectivas que van desde la global, sectorial, e institucional hasta la regional.

El resultado de los diagnósticos se integran entre sí de manera articulada, cuidando que en todo momento exista congruencia entre los diferentes planteamientos a efecto de mantener la coherencia y unidad que implica la planeación del desarrollo nacional.

Teniendo como soporte los análisis y diagnósticos de la realidad nacional, se definen los objetivos y prioridades del desarrollo nacional, así como las estrategias y políticas que se implementarán para alcanzarlas; tomando en cuenta para ello las propuestas y alternativas que presenten los grupos sociales interesados.

Esta actividad desemboca en la realización del PND que en su carácter de directriz del desarrollo nacional establece los programas de mediano plazo que se realizarán.

Los programas de mediano plazo precisan de forma más detallada:

### La determinación de metas de mediano y corto plazo.

### Las prevenciones sobre recursos presupuestarios necesarios para alcanzar las metas establecidas.

### Las áreas de incidencia<sup>221</sup>, así como los efectos anticipados de los programas.

### La participación que, conforme a las atribuciones señaladas en la Ley de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en la legislación que les sea aplicable, les corresponda a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

<sup>221</sup> Debe entenderse que las áreas de incidencia están referidas a dos aspectos: el primero, referido al ámbito geográfico al cual se dirigen los programas, y el segundo, referido al aspecto social o económico que se proponen abordar los programas.

FALLA DE ORIGEN

### Las acciones de coordinación entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas para la ejecución de las acciones contenidas en los programas.

### Las acciones que serán objeto de concertación con los sectores social y privado.

Los artículos de la Ley de Planeación que hacen referencia a esta etapa son los siguientes: 5<sup>222</sup>; 14 fraccs II, III, IV, V; 15 fracc I; 16 fraccs I, III, IV, V; 17 fraccs I, II, III, V; 19; 20; 21; 22; 23; 24; 34 fraccs I, IV.

B) Instrumentación. Es el conjunto de actividades que hacen posible que los lineamientos y estrategias contenidas en el PND y programas de mediano plazo se traduzcan en objetivos y metas de corto plazo.

La forma como se logra esta particularización es mediante la elaboración de los *programas operativos anuales*: los cuales que vinculan el corto plazo con el mediano, precisan responsables y tiempos de ejecución, y constituyen la referencia básica de las vertientes de la planeación y de sus instrumentos.

La vinculación entre el corto y el mediano plazo se lleva a cabo a través de la determinación de las metas y objetivos inmediatas que permitirán avanzar anualmente en el cumplimiento de las metas y objetivos del mediano plazo. Con el avance anual se crean las condiciones necesarias que servirán de base para alcanzar a su vez otras metas, es decir, a través de metas preliminares o intermedias se busca alcanzar la meta final que está contenida en los programas de mediano plazo; a manera de aproximaciones sucesivas.

Por otro lado, cobra particular importancia el hecho de que los programas operativos anuales sean la referencia básica de las vertientes de la planeación. Esto es, las acciones que se realizaran en cada una de las vertientes están proyectadas para tener una vigencia anual, al cabo de

<sup>222</sup> En relación a este numeral, se puede objetar que no contiene ninguna referencia a la participación del Congreso de la Unión en la formulación del PND, pues éste solamente lo examinará y opinará una vez que le haya sido remitido por el Ejecutivo Federal. Sin embargo, creemos que su participación tiene lugar de manera indirecta y metajurídica, es decir, en el supuesto de que el Congreso de la Unión examinara y emitiera una opinión desfavorable al PND, ésta necesariamente tendrá que ser tomada en cuenta por el Ejecutivo Federal, por razones políticas, para realizar los ajustes pertinentes. Solamente en este supuesto se podría pensar que el Congreso de la Unión participa en la formulación del PND.

la cual, se evalúan los resultados obtenidos y se toman nuevas estrategias o se prorroga la vigencia de las existentes. Por ejemplo, los Convenios Únicos de Desarrollo que celebra el Ejecutivo Federal con las Ejecutivos locales de las entidades federativas tienen como una duración anual. Una vez concluido éste, es necesario volver a suscribir un nuevo convenio.

En el caso de la vertiente obligatoria, se ejecutan las acciones que tienden hacia la consecución de las metas y objetivos del PND y programas de mediano plazo en función de las prevenciones contenidas en los programas-presupuesto de cada dependencia o entidad, en el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio respectiva, así como en las leyes de ingresos de la Federación, que como sabemos tienen una vigencia anual.

**En la vertiente de concertación, se establecen las acciones que serán objeto de convenios o contratos con las agrupaciones sociales interesadas y que, igualmente, tendrán una duración anual.**

En la vertiente de inducción, se precisan los instrumentos a disposición del Ejecutivo Federal para provocar u obtener determinados comportamientos de los sectores social y privados; dichos instrumentos, como ya indicamos en el capítulo anterior, podrán ir modificándose, creándose, substituyendo o mantenerse según los resultados obtenidos.

Según Carlos Salinas de Gortari, las tres funciones principales que definen esta vertiente son:

a) Organizar la instrumentación de planes y programas mediante la fijación de atribuciones específicas y áreas de acción, con lo cual se constituyen en el fundamento de las tareas de la planeación que suceden inmediatamente a la etapa de formulación.

b) Traducir a términos concretos y operables de corto plazo, los objetivos y metas de mediano y largo alcance temporal contenidos en los diversos planes.

c) Sincronizar el proceso general de la planeación en sus tres ámbitos de política o subsistemas: global, sectorial y regional; es decir, que la existencia de las cuatro vertientes de instrumentación permite

definir dónde y cómo se establecen las coherencias necesarias entre los diferentes planes y programas"<sup>223</sup>

Las artículos de la Ley de Planeación que hacen referencia a esta etapa son los siguientes: 7, 14 fracciones IV y VI; 15 fracciones II y V; 16 fracción V; 17 fracción III; 27; 28.

C) Control. Es el conjunto de actividades que se llevan a cabo con el propósito de verificar que la ejecución de las acciones desarrolladas correspondan a la normatividad y a los lineamientos del PND y sus programas.

El control, por naturaleza, es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la detección oportuna de las desviaciones o insuficiencias que se presentan en la formulación, ejecución y evaluación de las acciones, con el objeto de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos contenidos en el PND, sus programas y el presupuesto público<sup>224</sup>.

Existen dos tipos de control: el control normativo y administrativo, y el control económico y social.

El primero de ello verifica que las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública se realicen con apego a la normatividad que las rige. Dicha normatividad abarca aspectos muy variados que pueden ir desde los jurídicos hasta los contables o financieros; por lo que toca a los aspectos jurídicos, las actividades del sector público deben ceñirse por las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y demás instrumentos jurídicos que les sean aplicables.

Con la finalidad de llevar a cabo este control de manera eficaz se estableció el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental que coordina la Secretaría General de la Contraloría General de la República en forma conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>223</sup> Ver a Carlos Salinas de Gortari en "Los aspectos jurídicos de la planeación".

<sup>224</sup> Ver a la SPP en "Sistema Nacional de Planeación Democrática Principios y Organización".

Por lo que respecta al control económico y social podemos decir que se desenvuelve en dos vías, es decir, por un lado verifica que exista congruencia entre el PND y los programas que se generan en el seno del S.N.P.D., y por el otro, se encarga que los efectos económicos y sociales de los programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal realmente estén dirigidos hacia el cumplimiento de los objetivos y prioridades del PND.

El ejercicio de este control involucra a todos los niveles de la administración pública federal. En el nivel global el control lo lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el nivel sectorial las dependencias coordinadoras de sector y a nivel institucional las unidades de planeación de las dependencias y entidades. El control económico y social es verdaderamente un control cualitativo.

Finalmente, debemos mencionar que el control a que hemos hecho alusión se lleva a cabo fundamentalmente en el interior de la administración pública federal en plena concordancia con el régimen de libertades que consagra nuestra Constitución; decimos que fundamentalmente porque existe un control externo que realiza la Cámara de Diputados en ejercicio de la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos, la Cuenta Pública y la Ley de Ingresos contenida en la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Las artículos de la Ley de Planeación que hacen referencia a esta etapa son los siguientes: 5; 7; 8; 10; 14 fracción VII; 15 fracciones III, IV; 16 fracciones II, IV, y VII; 17 fracción VI; 18; 29; 31.

**D) Evaluación.** Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativamente y cualitativamente los resultados de la ejecución del PND y sus programas en el plazo señalado. Asimismo, valora el funcionamiento del S.N.P.D.. Generalmente el periodo normal en el que se puede valorar el grado de avance o cumplimiento es el anual.

La evaluación presupone una reflexión sobre la actuación del responsable de aplicar las políticas e instrumentos del desarrollo nacional. Ello permite detectar las inconsistencias y obstáculos que se presentaron en la ejecución del PND y sus programas con el propósito de efectuar las modificaciones pertinentes o de mantener el rumbo seguido hasta el momento.

Asimismo, permite analizar como se van cumpliendo los objetivos del PND y sus programas, el impacto de éstos sobre la economía y sobre la sociedad, las causas de las posibles desviaciones que han impedido avanzar conforme a lo planeado y las alternativas de soluciones para corregirlas. En función a este análisis, se diseñarán las acciones tendientes a seguir avanzando en el siguiente período anual.

Por lo que toca al funcionamiento del S.N.P.D., la evaluación permite analizar el grado de eficiencia en la integración de los niveles global, sectorial e institucional para que en base a dicho análisis se realicen: a) las adecuaciones necesarias en las áreas administrativas de los integrantes, b) la precisión de las bases jurídicas como sería el caso de los contratos y convenios de concertación, c) el mejoramiento de los servicios de apoyo, y d) el perfeccionamiento de los procedimientos de participación y consulta popular, etc.

La evaluación presenta cuatro modalidades, y que son a saber: i) la evaluación programático-presupuestal, ii) la evaluación de la gestión de la administración pública federal, iii) la evaluación contable, y iv) la evaluación económica-social.

La evaluación programático-presupuestal está referida básicamente a la valorización del grado de cumplimiento, por parte de sus responsables, de los aspectos programático-presupuestales contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio anual correspondiente.

La evaluación de la gestión de la administración pública federal está referida a la valorización del grado de cumplimiento de la normatividad que rige a las dependencias y entidades; en especial, respecto al buen uso y manejo eficiente de los recursos públicos<sup>225</sup>.

La evaluación contable está referida fundamentalmente al examen o revisión que la Cámara de Diputados realiza sobre el uso y destino de los recursos presupuestales. Este tipo de evaluación difiere de la programática-presupuestal porque pone énfasis en el aspecto contable.

La evaluación económica-social está referida al análisis de los resultados obtenidos con la ejecución del PND y sus programas, así como

---

<sup>225</sup> De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la Secretaría de la Contraloría General de la República es la encargada de informar al Ejecutivo Federal sobre los resultados de este tipo de evaluación.

de la situación en que se encuentran los sectores productivos y sociales. Los resultados de este tipo de evaluación constituyen el diagnóstico actualizado de la situación económica, social y política que guarda el país.

La intención de la evaluación no consiste en una fiscalización, para ello existe la etapa de control, sino en el afán de analizar los logros alcanzados por la acción conjunta del sector público, social y privado. Así pues, en esta línea de acción se contempla la formulación de diferentes informes que se integrarán articuladamente para la elaboración del informe de mayor cobertura del S.N.P.D.: Informe de ejecución del PND, el cual deberá ser presentado a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el mes de marzo en acatamiento a lo prescrito en el artículo sexto de la Ley de Planeación.

En el nivel institucional, las entidades paraestatales deberán efectuar sus respectivas evaluaciones relacionando las acciones que emprendieron para el cumplimiento de los objetivos y prioridades de sus programas institucionales, en el caso de que los haya, así como la medida en que éstos han contribuido al cumplimiento de los programas sectoriales y a los programas operativos anuales sectoriales. Estas evaluaciones se presentaran a los coordinadores de sector para que sean incorporados a las informes sectoriales.

En nivel sectorial las dependencias coordinadoras de sector integran los informes que reciben de las entidades coordinadas con la evaluación de los resultados de sus propias actividades para ser posteriormente entregados a las dependencias globalizadoras. Finalmente, en el nivel global se lleva a cabo la síntesis y articulación de los informes sectoriales.

Los artículos de la Ley de Planeación que hacen referencia a esta etapa son los siguientes: 6; 8; 14 fracción VII, 15 fracción IV; 16 fracción; 17 fracción VI.

#### **4. Estructura institucional del S.N.P.D.**

La estructura institucional del S.N.P.D. está integrada por la administración pública federal en los términos que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 1<sup>ro</sup>, 2<sup>do</sup> y 3<sup>ro</sup>, por los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal

(COPLADES) como aquellos organismos de coordinación entre la federación, entidades federativas y municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que conforman los sectores social y privado.

Los integrantes del S.N.P.D. participan en el proceso planificador, haciendo realidad el propósito de que la democracia será considerada no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En este orden de ideas, las actividades de cada uno de los integrantes del sistema estarán debidamente articulada a través de las siguientes estructuras: i) las unidades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal; ii) los gabinetes especializados (órganos asesores del sistema); iii) las comisiones intersectoriales que se establezcan para la atención y coordinación de actividades que deban desarrollar conjuntamente varias dependencias; iv) los responsables de la planeación estatal y/o municipal dentro de los organismos de coordinación que al efecto se establezcan mediante la suscripción de convenios; COPLADES y Sistemas Estatales de Planeación Democrática; v) los mecanismos de participación social en cada etapa del proceso de la planeación; Foros de Consulta Popular.<sup>226</sup>

##### 5. Infraestructura de apoyo al S.N.P.D.

El proceso de la planeación requiere en todas y cada una de sus etapas de una serie de servicios que le proporcionen los elementos necesarios para la optimización en la toma de decisiones y en la aplicación de los recursos. Con esta perspectiva, se busca que el proceso planificador, al igual que sus productos (PND y sus programas) se vaya perfeccionando y adquiriendo una mayor calidad y consolidación.

Los servicios configuran una infraestructura que está diseñada para satisfacer las necesidades del S.N.P.D. en virtud de que éste es la razón misma de su existencia; considerados aisladamente, los servicios constituyen segmentos desarticulados que producen insumos

---

<sup>226</sup> Las actividades y formas organizativas que hemos mencionado no excluyen la posibilidad de creación de otros mecanismos de comunicación y participación que se instalen para el fortalecimiento del S.N.P.D..

informativos incompletos o parciales, pero en la medida que se vinculan con otros se constituyen como una instancia de apoyo al S.N.P.D..

Así pues, las principales funciones que desarrollará la infraestructura de apoyo serán:

- ### Proporcionar insumos de información que apoyen el proceso de la planeación; procesamiento de información.
- ### Facilitar las acciones que se lleven a cabo en el proceso de la planeación a través de la capacitación de los recursos humanos y de la investigación económica-social.
- ### Actualizar y enriquecer los métodos y técnicas empleadas en la generación de planes y programas.
- ### Mantener una adecuada base administrativa en el sector público para que éste cuente con la capacidad de ejecución del PND y sus programas.
- ### Vincular las actividades de los sectores social y privado con las del sector público para alcanzar los objetivos y prioridades del desarrollo nacional.

A continuación examinaremos los sistemas que se han constituido en apoyo al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

#### A) Sistema de capacitación para la planeación económica y social<sup>227</sup>.

Comprende el conjunto de actividades orientadas a la formación de recursos humanos para la administración pública, como destinataria principal, y para el resto de la sociedad a través de las diferentes vertientes de la planeación. Dentro del marco participativo que establece el S.N.P.D., las actividades de capacitación e investigación se realizarán conjuntamente por el sector público y los grupos sociales interesados.

En la capacitación de los recursos humanos, el subsistema desarrollará dos tipos de capacitación de acuerdo al sujeto a que se dirija,

<sup>227</sup> Ver el "Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de controlación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de la carrera de la Administración Pública Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de julio de 1983.

es decir, existirá una capacitación estratégica enfocada específicamente hacia los servidores públicos, en los tres niveles de gobierno, que buscará crear y desarrollar las habilidades y facultades necesarias para que éstos se incorporen efectivamente al proceso de la planeación. El segundo tipo desarrollará una capacitación profesional que es aquella que se desenvuelve en el ámbito concretamente académico que llevan a cabo las instituciones de educación superior.

Cada tipo de capacitación contiene, asimismo, modalidades bajo las cuales se verifican. En la capacitación estratégica, por ejemplo, se subraya la formación técnica de los servidores públicos en el sentido de proporcionarles una serie de conocimientos teóricos y prácticos cuya finalidad inmediata es la resolución de los problemas que se presentan en la práctica administrativa cotidiana. En la capacitación de profesionales es conocida la vinculación que existe entre las instituciones de educación superior con las necesidades del desarrollo nacional; la implementación de la política educativa determina entre otras cosas la calidad y cantidad de los profesionistas que requiere el país para cumplir exitosamente las metas y prioridades del desarrollo nacional. Dicha vinculación se establece vía la celebración de convenios entre el gobierno y las instituciones de educación superior.

Ahora bien, las actividades de investigación que se lleven a cabo al interior del subsistema estarán dirigidas al fortalecimiento de la estructura conceptual, técnica y administrativa del S.N.P.D. a través de una constante retroalimentación entre nuevas técnicas y concepciones y las que se estén aplicando en el momento. Así pues, la investigación estará enfocada hacia el desarrollo de métodos y técnicas (organizativas, de análisis cuantitativo y cualitativo, de evaluación de proyectos de inversión, acopio de información<sup>228</sup>, etc.); análisis comparativos entre las instituciones y experiencias que en materia de planeación existan en otros países u organismos internacionales y las de nuestro país; y sobre aspectos socio-económicos del país (estudios sobre pobreza, combate a la pobreza extrema, diversificación del aparato productivo, etc.).

## B) Sistemas Nacionales de Estadística e Información Geográfica<sup>229</sup>.

<sup>228</sup> Este tipo de análisis ha sido objeto de estudio, principalmente en E.U.A. y en Inglaterra, por las disciplinas del Law and Economics, Public Policy, y de la Public Administration.

Estos sistemas, a diferencia del sistema de capacitación, está referido al aspecto de la recabación y procesamiento de información oportuna y veraz, sobre la cual se apoyen las decisiones planificadoras a efecto de asegurar la coherencia y unidad de acción; difiere de la investigación que se desarrolla en el sistema de capacitación en que la información que se obtiene constituye un conjunto de datos ordenados, cuantificables o no, que sirvan para dar sustento a la toma de decisiones tanto a nivel operativo como a nivel planeación<sup>230</sup>, es decir, se trata de técnicas y metodologías estadísticas para recabar información.

A partir del uso que se le da a la información, ésta se clasifica en:

- ### Estadística; información organizada según criterios determinados de clasificación que sirven para realizar análisis cuantitativos de las estructuras social y económica nacionales, así como para analizar las tendencias y perspectivas.**
- ### Cartografía; información alusiva a la distribución de los recursos de todo tipo de que dispone el país.**
- ### Cuentas Nacionales; información relativa a los agregados macroeconómicos (lo que es lo mismo que las principales variables macroeconómicas tales como la tasas de desempleo o de interés, nivel de precios, etc.).**

Esta forma de organizar la información permite relacionar los fenómenos económicos, demográficos y sociales con el medio físico y espacio territorial nacional.

---

<sup>229</sup> Ver la "Ley de Información Estadística y Geográfica", publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1980. Entre otros aspectos la ley tiene por objeto normar el funcionamiento de los Servicios Nacionales de Estadística e Información Geográfica

<sup>230</sup> Al interior de las dependencias de la administración pública federal la responsabilidad de la planeación recae en su titular, quien a su vez se apoya en una unidad de planeación y en una estructura administrativa (operativa). La primera integra los programas, presupuestos y otros instrumentos de política de mediano y corto plazo, tomando en cuenta las propuestas de los grupos sociales interesados y de las entidades federativas, así como la relación que puedan tener con otros programas. La segunda es la encargada de llevar a cabo la estrategia, políticas e instrumentos señaladas por la primera. Para mayor referencia, remitirse al apartado *los niveles de la planeación*, así como a los artículos 12 y 7 de la Ley de Planeación y de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público respectivamente.

### c) Relación del S.N.P.D. con otros sistemas.

Hasta el momento sabemos que el Sistema Nacional de Planeación Democrática es un conjunto de relaciones que se establecen entre los actores que concurren al desarrollo nacional. Que es un sistema de cobertura nacional y que el ámbito de su competencia es federal, aunque también atiende aspectos regionales en colaboración con las entidades federativas. También sabemos que en el seno del sistema se llevan a cabo las acciones que tienden a la formulación, instrumentación, control y evaluación del PND y de los programas de mediano plazo, en función de los cuales el sector público debe ajustar sus actividades a través de la vertiente obligatoria. Que el sistema tiene una estructura institucional y que dentro de ésta se vinculan funcionalmente los niveles global, sectorial e institucional y que, a su vez, éstos serán los encargados de formular, instrumentar, controlar y evaluar los programas globales, sectoriales e institucionales<sup>231</sup>. Y finalmente, que el S.N.P.D. cuenta con una infraestructura de servicios que lo apoyan.

Sin embargo, como elemento adicional a los conocidos, surge la vinculación del S.N.P.D. con otros sistemas nacionales como los sistemas nacionales de salud, vivienda e investigación científica. En este punto quisiéramos detenernos momentáneamente para precisar que la denominación de "sistemas nacionales" es errónea porque en realidad sólo existe un solo sistema que merezca ser llamado con toda propiedad "nacional", esto es, el S.N.P.D. es el macrosistema en función del cual deben ajustarse y diseñarse los demás sistemas; tal vez los sistemas que se denominan nacionales quieran hacer referencia al ámbito de aplicación territorial, sin embargo, con propósitos de claridad creemos que la precisión terminológica es necesaria.

Asimismo, el S.N.P.D. se vincula con el nivel estatal a través de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática que las entidades federativas establezcan en sus respectivas jurisdicciones. En efecto, a raíz de las reformas constitucionales de 1983 se recomendó a los gobiernos de las entidades federativas realizar las reformas o adiciones a sus Constituciones locales con el objeto de establecer las bases generales de creación de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, así como para la expedición de las respectivas leyes estatales de planeación;

---

<sup>231</sup> Más adelante desarrollaremos las características de dichos programas, a los que se les sumarán los programas especiales, en el apartado relativo a los instrumentos del S.N.P.D.. Por el momento, basta al lector conocer de su existencia con el objeto de poder establecer la relación entre el S.N.P.D. y otros sistemas.

así pues, y poco a poco, la planeación ha ido adquiriendo carta de naturalización no sólo en el nivel federal, sino también en el local.

La vinculación del S.N.P.D. con los Sistemas Estatales de Planeación Democrática se plantea al mismo tiempo como una necesidad y como un imperativo que posibilite la participación de la sociedad en el proceso de la planeación. A través del diálogo permanente entre los diferentes niveles de gobierno y los grupos sociales que estén directamente relacionados a éstos, se busca la solución a los principales problemas que afectan a la población en sus lugares de origen:

"Distinguir y ordenar la participación por nivel de gobierno es particularmente importante, pues lleva también a ordenar las acciones para enfrentar los distintos problemas, demanda y propuestas de la población. Es decir, hay aspectos de competencia municipal, otros estatal, otros federal, mientras que otros requieren de la coordinación entre órdenes de gobierno."<sup>232</sup>

Los Sistemas Estatales de Planeación Democrática constituyen no sólo el medio a través del cual se vincula el nivel federal con el estatal, sino que también fungen como instrumentos mediadores que hacen posible la vinculación federal con la municipal<sup>233</sup>. La planeación del desarrollo nacional se convierte en un proceso que incorpora al municipio, como la unidad básica de la organización política del país, en reconocimiento de la autonomía municipal que consagra nuestra Constitución en su artículo 115.

Por otro lado, la vinculación entre el S.N.P.D. es fundamental para la adecuada coordinación entre la federación, entidades federativas y municipios y tiene como objetivo, además del fortalecimiento del pacto federal, el de satisfacer las metas y prioridades del PND y sus programas; en la formulación de los planes regionales participan, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las entidades federativas involucradas, de conformidad a lo dispuesto por la Ley de Planeación en sus artículos 14 y 34 fracción IV.

---

<sup>232</sup> Ver "Sistema Nacional de Planeación Democrática Principios y Organización", p. 92.

<sup>233</sup> Así como a nivel federal se celebran convenios de coordinación entre la federación y las entidades federativas, a nivel local se celebran a su vez convenios de coordinación entre el gobierno estatal y los municipios.

Los Sistemas Estatales de Planeación Democrática tendrán como órganos máximos de decisión a los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES), los cuales serán además el mecanismo fundamental de coordinación intergubernamental y de enlace entre la sociedad y los órganos de gobierno para la participación conjunta en la solución de la problemática en cada entidad federativa.

## 6. Instrumentos del S.N.P.D..

Los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática han sido mencionados a lo largo del presente capítulo y el lector seguramente estará familiarizado con ellos. Sin embargo, la intención de este apartado es:

### Ubicar su naturaleza instrumental dentro de la dimensión específica que ocupan en cada una de las etapas del proceso de la planeación.

### La función que desempeñan.

### Las actividades que se realizan para integrarlos.

### Los responsables de su integración.

### El fundamento jurídico que lo justifica o que impone la obligación de formularlo.

Ahora bien, los instrumentos a que nos hemos venido refiriendo son: A) Instrumentos normativos, B) Instrumentos Operativos, C) Instrumentos de Control, D) Instrumentos de Evaluación. Procederemos a analizarlos brevemente.

A) Instrumentos normativos.

a) Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento de más alta jerarquía dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de hecho es el único que, de acuerdo a la Ley de Planeación, merece tal

denominación. El PND es la directriz de todos aquellos instrumentos que pudieran generarse al interior del S.N.P.D.; debe recordarse que según la Ley de Planeación, los programas deberán guardar estrecha relación y coherencia con sus objetivos y prioridades.

El PND como directriz del desarrollo nacional tiene una cobertura espacial nacional, su cobertura temporal es de mediano plazo (seis años), el nivel en el que se elabora es el global y su función consiste en definir los lineamientos, estrategias y principales políticas del desarrollo nacional, así como los programas de mediano plazo que deben crearse para la atención de la problemática económica y social existente en el país.

En su formulación intervienen las dependencias y entidades de la administración pública federal, los grupos sociales interesados (sectores social y privado) a través de los Foros de Consulta Popular y otros mecanismos e instancias que al efecto puedan crearse, como sería el caso del Consejo Nacional de Concertación Económica<sup>234</sup>, así como por las entidades federativas y municipios del país.

El fundamento jurídico del PND es el artículo 26 constitucional, así como el artículo 21 de la Ley de Planeación. En este orden de ideas, el artículo 21 de la ley en comento establece que el PND *deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, además de que su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda.*

El PND deberá contener referencias a ciertos aspectos fundamentales del desarrollo nacional, éstos son enunciados por la ley, y son:

- ### Precisar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país.
- ### Previsiones sobre los recursos que será asignados a tales fines.
- ### Determinación de instrumentos y responsables de su ejecución.
- ### Establecer los lineamientos de política de global, sectorial y regional.

<sup>234</sup> Ver el Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 1989

Por lo que toca a la participación de la administración pública federal, el PND será sometido a la aprobación del presidente de la República a través de la S.H.C.P.. Una vez que lo haya hecho, el Ejecutivo Federal emitirá un decreto aprobatorio del PND respectivo y que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación; es conveniente señalar que el PND y sus programas están sujetos a una revisión constante, de la que puede surgir la necesidad de realizar adecuaciones, mismas que deben ser aprobadas por el presidente de la República y publicadas, asimismo, en el Diario Oficial de la Federación.

En suma, el fundamento jurídico del PND como instrumento normativo está contenido en el artículo 26 constitucional, así como en los artículos 21, 22, 29, 30, 31 y 32 de la Ley de Planeación.

#### b) Programas de Mediano Plazo.

Los programas de mediano plazo tienen su origen en el PND y están justificados por la necesidad de atender aspectos prioritarios del desarrollo nacional. La mención del mediano plazo hace referencia a un período de seis años; al mismo tiempo que reconoce implícitamente los tiempos políticos de renovación del poder, atento al sistema republicano de nuestro país.

La cobertura espacial que tienen estos programas puede ser nacional o regional y el nivel en que se elaboran es el sectorial; por lo tanto, están estrechamente relacionados con la organización que adopta la administración pública para atender aspectos concretos de la economía y la sociedad.

Los programas de mediano plazo contienen en forma precisa y detallada los lineamientos y políticas generales contenidas en el PND; especifican los objetivos, prioridades, políticas e instrumentos, responsables en la ejecución, así como la estimación de los recursos que deberán ser asignados.

Ahora bien, los programas de mediano plazo se clasifican de acuerdo a: i) la responsabilidad de los sujetos encargados de su

integración, ii) a su incidencia económica y social, y iii) a las áreas territoriales de destino en<sup>235</sup>:

b.1) Sectoriales.

Los programas sectoriales atienden a un sector específico de la economía o de la sociedad. En su formulación participan la dependencia coordinadora del sector, atendiendo a la normatividad y lineamientos generales que establezca la S.H.C.P para su integración, las entidades sectorizadas, las entidades federativas, municipios y en general los grupos sociales interesados.

Los programas sectoriales deben ser sometidos a la *consideración y aprobación* del presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la S.H.C.P..

b.2) Estratégicos.

Estos programas se subdividen a su vez en:

b.2.1) Regionales.

Este tipo de programas están enfocados a la atención de la(s) región(es) que sean consideradas estratégicas para el desarrollo nacional; aquí el carácter estratégico adquiere una matiz particular que difiere del planteamiento que hace la Constitución en su artículo 25, es decir, la Constitución al referirse a las *áreas estratégicas* hace alusión a las actividades que se desarrollan en una rama de la economía y/o en un aspecto específico de la sociedad. Sin embargo, el carácter estratégico de los programas regionales está referido a un aspecto meramente territorial.

---

<sup>235</sup> Independientemente de las razones que ahondamos, la distinción responde a la clasificación legal que hace el artículo 22 de la Ley de Planeación, así como a la clasificación que hace el documento informativo "Sistema Nacional de Planeación Democrática Principios y Organización".

Ahora bien, quedando claro que los programas regionales se restringen a un ámbito de aplicación espacial o territorial determinado, queda por definir que es lo que debe entenderse por región. Así pues, el artículo 25 de la Ley de Planeación define a la región como aquella *cuya extensión territorial rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa*. Con ello se entiende que la región comprende cuando menos a dos entidades federativas sin precisar el máximo de entidades que pueda abarcar.

Teniendo en cuenta las características ya apuntadas, se inferirá que de acuerdo al carácter democrático del S.N.P.D., la formulación de estos programas requerirá de la participación de las entidades federativas que estén comprendidas en la región de que se trate, de los grupos sociales interesados, así como la de las dependencias y entidades de la administración pública cuyas actividades estén relacionadas con los programas; de acuerdo al artículo 19 de la Ley de Planeación, el Presidente de la República podrá establecer las comisiones intersectoriales en las que colaboren en forma conjunta varias dependencias y entidades de la administración pública paraestatal<sup>236</sup>.

Asimismo, los programas regionales deberán ser sometidos por la S.H.C.P. a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

#### b.2.2) Especiales.

Los programas especiales están referidos a la atención de los aspectos prioritarios del desarrollo integral del país en donde intervengan conjuntamente dos o más dependencias coordinadoras de sector. La forma de vincular las actividades de los responsables podrá adoptar la estructura de una comisión intersecretarial.

Por su parte, los programas especiales también deberán ser sometidos por la S.H.C.P. a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

---

<sup>236</sup> Aún cuando el artículo en cita menciona expresamente a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, lo correcto sería utilizar la denominación de Dependencias de la Administración Pública Centralizada atento a lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## b.3) Institucionales.

Como su nombre lo indica, los programas institucionales son elaborados en el nivel institucional. Su vigencia espacial puede ser nacional o regional, y su vigencia temporal es de mediano plazo; la cobertura que adopten puede explicarse en función de la importancia de las funciones de la entidad, así como de las características y de los efectos que se busquen.

La función que desempeñan este tipo de programas es la de definir la manera como se aplicarán los instrumentos y políticas que tienen a su alcance las entidades paraestatales para la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional contenidos en el PND y programas.

Se debe aclarar que no todas las entidades de la administración pública federal formulan programas institucionales, solamente lo harán aquellas entidades que a juicio del Ejecutivo Federal desempeñen una función estratégica o que por sus actividades causen un impacto sensible en la economía o en la sociedad. Así pues, las entidades que elaboren programas institucionales lo harán tomando en cuenta en todo momento no sólo los lineamientos y políticas generales del PND, sino también las previsiones contenidas en los programas sectoriales<sup>237</sup>.

Las dependencias coordinadoras de sector, en ejercicio de sus facultades de control, vigilarán que las entidades coordinadas se apeguen a las normas y procedimientos establecidos para la elaboración de los programas institucionales, y además, que guarden congruencia con los objetivos y prioridades del PND.

El fundamento jurídico de los programas a que nos hemos referido se encuentran en el artículo 26 constitucional y en los artículos 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 31 y 32 de la Ley de Planeación.

B) Instrumentos operativos<sup>238</sup>.

---

<sup>237</sup> El hecho de que no todas las entidades de la administración pública paraestatal elaboren programas institucionales responde también a la realidad de que no todas ellas cuentan con la capacidad técnica y administrativa para formularlos.

a) Programas Anuales.

Los programas anuales se elaboran en los niveles global, sectorial e institucional como parte de las medidas para vincular el mediano plazo con el corto (un año); precisan las acciones que se llevarán a cabo durante el año de su vigencia para ir alcanzando los objetivos y prioridades del PND y sus programas. Ahora bien, la vigencia espacial de estos programas podrá ser nacional o regional.

La función que desempeñan estos programas es la definir anualmente las acciones, metas, políticas, instrumentos, asignación de recursos, objetivos y metas del PND y sus programas de mediano plazo.

Los programas anuales, como uno de los más importantes instrumentos que se utilizan en la etapa de instrumentación del PND y sus programas de mediano plazo, establecen las acciones que se llevarán a cabo en cada una de las vertientes de la instrumentación: En la vertiente obligatoria se vinculan las políticas, metas y objetivos con la asignación de los recursos; para ello debe tenerse presente además que el gasto público federal expresado en el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación se formula con apoyo en los programas anuales.

En la vertiente de coordinación se precisan las acciones que serán objeto de coordinación entre la federación y entidades federativas en el año que esté vigente el programa anual.

En la vertiente de inducción se definen las políticas e instrumentos de fomento y apoyo que buscarán inducir las acciones de los sectores social y privado.

En la vertiente de concertación se precisan cuales son las materias y acciones susceptibles de ser objeto de concertación a través de la celebración de convenios y contratos con los particulares.

<sup>238</sup> Cabe hacer la aclaración de que el carácter *operativo* que poseen este tipo de instrumentos hace referencia a la tarea de desagregación o precisión de los lineamientos y políticas generales contenidas en el PND y sus programas, pero también está referida a la vigencia temporal que tienen y que en todos los casos es de un año. Este último matiz encuentra su explicación en las características mismas del proceso de la planeación, es decir, la planeación es un proceso complejo y flexible que se lleva a cabo en etapas estrechamente interrelacionadas entre sí. Así, la instrumentación del PND y sus programas necesita tener una duración mínima de un año para que al cabo de éste se lleve a cabo la evaluación del mismo para que se determine si se mantendrán las políticas que se han estado aplicando o si se modificarán.

Los programas anuales se clasifican en dos tipos:

a.1) Programa operativo anual macro.

El programa operativo anual macro es el instrumento que proporciona unidad y congruencia a los lineamientos generales de política económica y social para el año correspondiente; constituye el marco general para la integración de los programas operativos anuales sectoriales. De este modo, el POA garantiza la congruencia entre los lineamientos generales de política económica y social y los lineamientos específicos o sectoriales de la política económica y social.

La importancia del programa operativo anual macro es mayúscula, ya que constituye la base para la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos; en la práctica administrativa-política del país, esta fundamentación se lleva a cabo mediante la presentación al Congreso de la Unión del documento "Criterios Generales de Política Económica".

a.2) Programas operativos anuales.

Los programas operativos anuales precisan y detallan las acciones, metas y recursos asignados a cada uno de los sectores administrativos que participan en su ejecución. Estos programas constituyen básicamente las anualizaciones de los programas de mediano plazo; por cada programa de mediano plazo se formulará un programa operativo anual.

Los principales contenidos de los programas operativos anuales son los siguientes:

**###** Diagnóstico de la situación concreta de cada programa operativo anual en el que se especifica los avances recientes, los principales problemas que se presentaron en el período anterior, así como los objetivos y metas para el año de vigencia.

**###** Las estrategias y líneas prioritarias de acción que se seguirán en cada vertiente, indicando para ello las metas a alcanzarse; las cuales estarán en función de los recursos asignados (programación-

presupuestal<sup>239</sup>) y de los parámetros indispensables para el control y evaluación de las acciones ejecutadas.

b) Ley de Ingresos.

La Ley de ingresos es el cuerpo normativo que contiene las previsiones sobre las fuentes mediante las cuales el gobierno federal obtendrá los recursos necesarios para la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional.

La determinación de las fuentes de ingresos implica la precisión de aspectos como el de la orientación de las políticas de ingresos<sup>240</sup>, los estímulos fiscales, los precios y tarifas de los servicios públicos, la política monetaria, la financiera y la crediticia, así como los instrumentos de cada una de ellas en su aplicación. La vigencia de esta ley será de un año.

El fundamento jurídico de esta ley está contenida en la fracción IV del artículo 74 constitucional que establece que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley de ingresos.

c) Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>241</sup> comprende las previsiones de gasto público que habrán de realizar: El Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado, Departamentos administrativos, y la Procuraduría General de la República; el Departamento del Distrito Federal; los organismos

<sup>239</sup> El lector interesado en los aspectos financieros y contables puede remitirse al Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de noviembre de 1981, para encontrar la definición legal de la programación-presupuestaria.

<sup>240</sup> Un ejemplo de las políticas de ingresos sería el de la estrategia de política impositiva que seguirá el gobierno federal para obtener fondos vía impuestos y que posteriormente destinará para acciones de fomento dentro de la vertiente de la inducción.

<sup>241</sup> "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que aprueba la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1 de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen." Art. 15 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, algún organismo descentralizado o empresa de participación mayoritaria.

Respecto de los tres últimos, cabe aclarar que sus previsiones de gasto público estarán contenidas en un capítulo especial dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, y que además, solamente se incluirán aquellos que determine el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, la importancia que tiene este instrumento dentro de la planeación del desarrollo nacional es vital, pues para su formulación, las dependencias y entidades de la administración pública federal comprendidas en él deben elaborar sus anteproyectos de presupuesto en función de los programas operativos anuales que hayan elaborado, es decir, el Presupuesto de Egresos de la Federación es el instrumento que permite la vinculación entre el carácter estratégico de los programas operativos anuales y la programación-presupuestal<sup>242</sup> del Gasto Público Federal contenido en éste.

<sup>242</sup> De acuerdo a los artículos octavo, noveno y décimo del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,:

**ART. 8.--** La programación del gasto público federal comprende:

I. Las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, y

II. Las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que requieran para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones señaladas en la fracción anterior.

**ART. 9.--** La programación-presupuestación del gasto público se realizará con base en:

I. Las políticas y directrices del programa de acción del sector público federal;

II. La evaluación de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior;

III. El marco macroeconómico que para el ejercicio correspondiente elabore la Secretaría (SPP)\* con la participación que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

IV. Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría (SPP), y

V. El programa financiero general que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**ART. 10.--** La programación-presupuestación del gasto público deberá realizarse considerando su interrelación con:

Debe observarse que el Presupuesto de Egresos de la Federación expresa financieramente los programas de la vertiente obligatoria, pero también contiene previsiones acerca de la manera de hacer operativos los contenidos y compromisos adquiridos en las vertientes de la coordinación y concertación mediante el otorgamiento de subsidios, o en la aplicación de los instrumentos de política económica y social que establece el Ejecutivo Federal en la vertiente de la inducción.

Por último, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación está integrado por una serie de documentos que entre otras cosas se refieren a la descripción de los programas, que son la base del proyecto, en los que se precisarán los objetivos, metas y unidades responsables de ejecución, así como de la explicación y comentarios de los principales programas; en especial de los que abarquen dos o más ejercicios fiscales.

El fundamento jurídico de este instrumento está referido a la fracción IV del artículo 74 constitucional, a los artículos 4, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; artículos 8, 9, 10, 11, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como a los artículos 7 de la Ley de Planeación.

#### d) Convenios Únicos de Desarrollo.

Son aquellos instrumentos que disponen la realización de acciones conjuntas entre la Federación y las entidades federativas. Su propósito es impulsar el desarrollo integral del país a través de la concertación de acciones que fomenten la descentralización de la vida nacional.

---

I. Los diversos instrumentos de política económica y social que establezca el Ejecutivo Federal:

II. Los acuerdos de concertación con los sectores privados y social y los convenios de coordinación con los gobiernos estatales, y (vertientes de la planeación)

III. Los acuerdo programáticos interseccionales.

\* Los paréntesis son muestros, además téngase en consideración el decreto de fecha febrero de 1992 por el que se suprime la SPP y la SHCP absorbe sus funciones.

En este tipo de instrumentos se contienen los compromisos específicos que los gobiernos estatales establecen con el gobierno federal para apoyar, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, la consecución de las metas y objetivos contenidos en el PND y programas.

Los Convenios Únicos de Desarrollo es la fórmula jurídica idónea que armoniza la autonomía estatal con el régimen federal que caracteriza a nuestro país. Asimismo, permite establecer la congruencia necesaria entre las necesidades estatales y municipales con las necesidades nacionales, de tal manera que se coordinan esfuerzos y acciones para garantizar que el desarrollo nacional sea integral y que en su construcción participe la sociedad entera; porque el desarrollo no es tarea exclusiva del estado, sino de todos.

Los órganos que permiten la vinculación a que hacemos referencia son los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal, éstos serán asimismo los órganos de máxima jerarquía dentro de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática.

Las principales funciones de los COPLADES son:

- ### Precisar las responsabilidades de los ejecutivos locales en el proceso de planeación de sus entidades.
- ### El papel de las legislaturas locales en el proceso de la planeación.
- ### Las funciones de los delegados federales.
- ### El papel de los municipios en los Sistemas Estatales de Planeación Democrática.
- ### La coordinación de la planeación municipal con la planeación estatal.
- ### Las formas y tiempos en que se realizará la participación social en la planeación estatal y municipal.

e) Contratos y Convenios de Concertación.

Los contratos y convenios de concertación son aquellos instrumentos que tienen como finalidad formalizar y dotar de alcances

**FALLA DE ORIGEN**

jurídicos a los acuerdos a que hayan llegado los sectores social y privado con el Ejecutivo Federal con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos y prioridades del PND y sus programas.

Dentro de los programas de mediano plazo, y en especial dentro de los programas anuales, se precisan las áreas o materias que serán objeto de concertación. Para tal efecto, las dependencias y entidades responsables de la ejecución de los programas, designarán a la unidad administrativa encargada de la celebración de este tipo de contratos y convenios de concertación; la unidad administrativa además de la función técnico jurídica que representa la celebración de instrumentos jurídicos, realiza también la promoción del programa correspondiente para que los sectores social y privado conozcan las facilidades, apoyos y términos según las cuales se otorgarán a quienes los formalicen.

De conformidad con la Ley de Planeación, los contratos serán obligatorios para las partes una vez que se hayan celebrado. Para asegurar el interés social y garantizar la ejecución en tiempo y forma de los contratos o convenios, se previene el establecimiento de cláusulas penales en las que se estipulan las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento<sup>243</sup>.

Como se recordará, los contratos y convenios son los instrumentos a través de los cuales se lleva a cabo la vertiente de la concertación, la cual a su vez se ubica dentro de la etapa de instrumentación; dicha etapa básicamente se manifiesta por medio de dos instrumentos: el programa operativo anual macro y los programas operativos anuales. Los programas operativos anuales constituyen la referencia básica de la vertiente de la concertación, pues ahí se establecen las acciones que serán objeto de los contratos y convenios que tendrán una duración de un año.

En este orden de ideas, los contratos y convenios celebrados serán revisados anualmente para asegurar que se guarde la debida congruencia con las necesidades de ejecución del PND y programas.

### C. Instrumentos de control.

<sup>243</sup> El caso de los contratos y convenios utilizados en la vertiente de concertación son un claro ejemplo de la utilización estatal de instrumentos jurídicos de derecho privado para la consecución de las metas que se haya planteado. Así, este tipo de instrumentos rebasan la esfera meramente privada para ser incorporados a la pública; adquiriendo personalidad y características propias. Para mayor referencia remitirse al apartado "Intervencionismo estatal".

a) Informe trimestral de la situación económica de las finanzas públicas.

Este instrumento es elaborado por la S.H.C.P. con la finalidad de presentar al Congreso de la Unión los resultados del seguimiento y análisis permanente de la economía nacional, así como del estado que guardan las finanzas públicas.

La característica principal de este instrumento radica en su naturaleza informativa, pues en él se expone a la representación popular los problemas, avances y perspectivas de las acciones emprendidas por el Gobierno Federal para la consecución de las metas del desarrollo nacional.

b) Informe mensual de los Gabinetes especializados.

Son documentos cuya elaboración es tarea exclusiva de las dependencias de la administración pública federal integrantes de los gabinetes especializados que al efecto establezca el Ejecutivo Federal; la integración y funcionamiento de los Gabinetes especializados estará coordinada por la Dirección General del Secretariado Técnico de los mismos.

Estos documentos tienen como destinatario al Ejecutivo Federal con el propósito de mantenerlo debidamente informado del estado que guardan los diferentes aspectos del desarrollo nacional.

d) Informe de las auditorías gubernamentales.

El informe de las auditorías gubernamentales es elaborado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y enviado anualmente al Ejecutivo Federal con el propósito de consignar los resultados de las auditorías realizadas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El fundamento jurídico está contenido en el artículo 32-bis fracciones I, II, III, IV, V y VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en el artículo 18 de la Ley de Planeación.

D. Instrumentos de Evaluación.

a) Informes de Gobierno.

De conformidad con el artículo 69 constitucional, el Ejecutivo Federal asistirá a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso de la Unión y presentará un informe escrito del estado general que guarda la administración pública. En él, el Ejecutivo Federal hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del PND y los programas de mediano plazo; generalmente al informe escrito se acompañan documentos complementarios, anexos sectoriales, que amplía el análisis, acciones y resultados.

El fundamento jurídico está contenido en el artículo 69 constitucional y en el artículo sexto de la Ley de Planeación.

b) Informe de Ejecución del PND.

De conformidad con lo dispuesto por la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal deberá remitir el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Este informe es el principal instrumento de la etapa de evaluación del proceso de la planeación del desarrollo nacional; está referido al grado de cumplimiento de los objetivos del PND y de sus programas.

El informe se centra en el análisis de los resultados alcanzados dentro de las políticas sectoriales e intersectoriales del PND, enfatizando sus logros y avances reales, así como en el señalamiento de los problemas que se tratan de superar con el PND. Asimismo, se precisan las insuficiencias detectadas en el proceso de la planeación y las incongruencias o desviaciones observadas en el cumplimiento de los objetivos propuestos, pero también se establecen los elementos y condiciones que permitan mejorar los resultados de los instrumentos operativos (programas anuales) en el siguiente periodo anual.

Finalmente, el informe de ejecución del PND es el instrumento de mayor cobertura del Sistema Nacional de Planeación Democrática, por lo que su elaboración le corresponde a la S.H.C.P. basándose para ello en los informes que las dependencias y entidades de la administración pública federal le presenten.

Su fundamento jurídico lo encontramos en el artículo sexto de la Ley de Planeación.

c) La Cuenta Pública.

La Cuenta Pública es el instrumento que permite establecer la relación que guardan los aspectos financieros con los avances y logros obtenidos en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, tomando como base los ingresos públicos se precisa los renglones o rubros en los que se ejerció el gasto público en relación estrecha con los resultados alcanzados por el Gobierno Federal en la consecución de las metas nacionales. De hecho podría pensarse que la Cuenta Pública constituye una evaluación contable muy similar a la que se lleva en las empresas privadas.

La Cuenta Pública ha sufrido una transformación a lo largo del tiempo para responder a la altura de los retos que plantea el desarrollo nacional, pero también se ha convertido en el instrumento idóneo que estimula la transparencia en la gestión gubernamental, en especial por lo que toca a el ejercicio del gasto público y a las cifras y/o resultados obtenidos por la misma.

La presentación de este instrumento de evaluación corre a cargo del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual de conformidad a la Ley Orgánica de la Administración Pública, a la Ley de Planeación, y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal recabará la información contable que formará parte de dicho instrumento.

Una vez elaborada la Cuenta Pública, será presentada a la consideración de la Cámara de Diputados, en ejercicio de su facultad exclusiva de revisión; el órgano encargado dentro de la Cámara de Diputados de revisarla será la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual analizará la relación entre los ingresos-egresos realizados y presentará un dictamen.

Su fundamento jurídico lo encontramos en los artículos 73 fracción XXIV y 74 de la Constitución, en la Ley Orgánica del Congreso General, así como en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

d) Informes sectoriales e institucionales.

Según se ha visto, la evaluación de las acciones ejecutadas para dar cumplimiento a lo dispuesto por el PND y sus programas requiere de un período mínimo de un año. Así, una vez agotado o cerrado el ejercicio anual se presentarán dos tipos de informes:

d.1) Informes Sectoriales.

Estos informes evaluatorios son presentados por el coordinador del sector respectivo para determinar el grado de desarrollo o avance en el cumplimiento de los programas que tiene a su cargo.

Los informes tendrán como contenido una relación de las acciones puestas en práctica para ejecutar los programas, así como una evaluación de los resultados obtenidos, enfatizando sobre la forma en que han contribuido las acciones del sector y sus entidades coordinadas al cumplimiento de los objetivos y prioridades contenidos en el PND y en los programas de mediano plazo.

Este tipo de informes se diferencian del Informe de Gobierno por la especialización o particular énfasis en los aspectos sectoriales; el desglose o desagregación de las acciones realizadas en un aspecto muy específico de la economía o de la sociedad es, en comparación con el informe de gobierno, considerablemente más intenso y extenso.

d.2) Informes institucionales.

Con características similares a los informes sectoriales, y con un grado mayor de especialización, las entidades de la administración pública paraestatal presentarán informes evaluatorios del desarrollo y grado de avance de los programas a su cargo, en el caso de que los haya; los cuales deberán ser entregados al coordinador sectorial respectivo.

El fundamento jurídico de los informes sectoriales e institucionales está contenido en el artículo 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en los artículos 14 fracción VII, 16 Fracción VIII, 17 fracción VI de la Ley de Planeación.

## CONCLUSIONES

Todas las ciencias, ya sean las sociales o las exactas, recurren al método científico para la elaboración de sus postulados, axiomas, teoremas o leyes. Para ello se requiere básicamente de un objeto de estudio, la observación de éste y el establecimiento de hipótesis que habrán de comprobarse o no posteriormente. En nuestro caso, desde el inicio nos propusimos analizar los aspectos jurídicos del desarrollo nacional lo más apegado posible al método científico que hemos descrito arriba.

Creemos que las conclusiones son algo más que un simple resumen o un cuadro esquemático de lo más relevante de la investigación. Las conclusiones deben contener una mención de las hipótesis que se plantearon, pues quizá no se advirtieron como tales en el inicio o en el desarrollo del trabajo. Asimismo, deben contener las razones que nos hacen creer si se cumplieron o no.

En el caso concreto de la presente investigación, la complejidad del tema abordado hace que surjan una gran cantidad de conclusiones que por sí mismas darían lugar a su vez a otras, y así sucesivamente. Por esta razón, y por las limitaciones de la investigación, nos avocaremos al estudio de las que nos parecen las más relevantes.

En este orden de ideas, creemos que se establecieron las siguientes hipótesis, así como su respectiva comprobación:

### El sistema jurídico y el sistema económico están interconectados entre sí, y lo que pasa en uno repercute en el otro y viceversa.

### La interrelación entre la ciencia jurídica y la ciencia económica es estrecha e insoluble.

### El agotamiento, o al menos la eficiencia parcial, del análisis tradicional o formal del derecho ha permitido el surgimiento de nuevas perspectivas o enfoques del derecho en los que los fenómenos económicos y los actos y hechos jurídicos adquieren, juntos y

entrelazados, un papel preponderante. Tales enfoques varían de acuerdo a la tradición y sistema jurídico de que se trate.

### La intervención estatal en la vida económica y social es una realidad. Actualmente nadie la cuestiona y el debate contemporáneo, que ha adquirido un marcado acento político, se centra sobre el grado y la dirección que debe adoptar. Se abandonó el paradigma de "Intervencionismo vs. Liberalismo".

### La planificación es la forma más perfeccionada del intervencionismo estatal y como técnica puesta al servicio del hombre ha demostrado sus bondades, por lo que en la actualidad nadie cuestiona si se debe o no utilizar. Asimismo, la tradicional dicotomía entre planificación imperativa y planificación inductiva ha sido superada.

### La planificación en nuestro país ha adquirido un perfil particularísimo que la distingue y la sitúa como una de las planificaciones más avanzadas del mundo. Desde el punto de vista jurídico, nuestra planificación no es un producto improvisado que ignore el sistema jurídico mexicano, sino que por el contrario, es respetuosa de la estructura e instituciones que lo conforman.

### La planificación del desarrollo nacional es una tarea que nos incumbe a todos y que lejos de lo que algunos pueden pensar y/o desear, no es patrimonio exclusivo de alguna ciencia en concreto. La planificación requiere de la participación activa y comprometida de los abogados y juristas para la elaboración y utilización del vasto instrumental jurídico al servicio del desarrollo nacional.

Así pues, estas son las principales hipótesis que derivaron de la investigación y que serán objeto de un tratamiento especial a continuación. Asimismo, aprovecharemos la ocasión para realizar algunas reflexiones personales.

En este contexto, abordaremos en primera instancia las tres primeras hipótesis en virtud de que están vinculadas entre sí.

En efecto, la interrelación entre el sistema jurídico y el sistema económico, así como entre la ciencia jurídica y la ciencia económica quedó establecida como la hipótesis básica del trabajo. Posiblemente los conceptos antes mencionados puedan parecer redundantes. Sin embargo, ésto no es así porque la denominación de ciencia está referida al conjunto ordenado y sistematizado de conocimientos que requiere un grado de abstracción y análisis elevado, en tanto que el sistema está referido a la existencia de un cuerpo operativo de instituciones, procedimientos y normas jurídicas y económicas.

Una vez que se planteó la hipótesis principal se procedió a demostrarla a través de dos vías: la teórica y la histórica. En la primera de ellas, se presentaron diversas corrientes de opinión, como el materialismo histórico y la stammlieriana, así como el análisis objetivo de las relaciones entre la ciencia jurídica y la económica. En la segunda, se evidenció la conexión entre el sistema jurídico y el sistema económico a través de la presentación de un cuadro histórico que toma como eje central dos instituciones jurídicas y económicas básicas: la propiedad y el sistema para contraer derechos y obligaciones.

Así como las relaciones (interrelaciones) entre las ciencias mencionadas es una realidad, también lo es el surgimiento de nuevos análisis y perspectivas que superan en muchos sentidos al análisis tradicional del derecho: la concepción científicista del derecho está siendo superada en beneficio de una mayor comunicación entre el derecho y otras ciencias.

Lo anterior encuentra su justificación en el hecho de que la ciencia jurídica, tal y como fue concebida por los ideólogos alemanes del siglo XIX, estableció como una de sus principales premisas la abstracción y la pureza conceptual, las cuales actualmente ya no tienen lugar en vista de la progresiva complejidad que presenta el mundo. En su lugar, los estudios interdisciplinarios están cobrando más fuerza al comprobarse su utilidad para la solución de la conflictiva contemporánea<sup>244</sup>.

La nueva perspectiva o concepción del derecho que se adopte responderá al tipo de tradición jurídica (o de familia jurídica como algunos autores como René Davis llaman), así como del sistema jurídico específico de que se trate. Ejemplos de ello es el surgimiento del derecho económico, no como una nueva rama del derecho, sino como un enfoque diferente del derecho; el cual tiene su origen en la tradición jurídica

<sup>244</sup> Al momento de realizar nuestras aportaciones ampliaremos este punto

romano-canónica (que René Davis la llama la tradición jurídica romano-gemánica) y en especial dentro del sistema jurídico francés. Por otro lado, en los Estados Unidos han aparecido las corrientes o escuelas de pensamiento denominadas como el Law and Economics, el Realismo Jurídico y la Jurisprudencia Sociológica.

Aparentemente la afirmación anterior puede resultar trivial por obvia. Sin embargo, resulta de prima importancia no descartar ningún elemento, por superficial que pueda parecer, al momento de analizar las alternativas que presentan los movimientos jurídicos.

El estudio de las instituciones y de la tradición en que éstas se desenvuelven es un veta rica en datos e información que nos permite comprender el porqué de su fisonomía actual, así como su probable apariencia futura. También nos permite volver nuestra mirada a las creaciones jurídicas, y no jurídicas, de otros países para valorar las soluciones que le dieron a su problemática particular. Lo anterior no quiere decir que debemos adoptar soluciones ajenas a nuestra problemática nacional, no. Quiere decir que así como debemos mirar hacia afuera de nuestras fronteras, así también debemos tomar conciencia de las limitaciones de los modelos extranjeros; debemos mirar hacia afuera pero para aprender y crear nuestras propias soluciones y no para importarlas.

Por lo que respecta a las conclusiones sobre el intervencionismo estatal y la planificación podemos decir que la relación entre el sistema jurídico y el económico fue advertida por el Estado, el cual, de acuerdo a su naturaleza política, se ha auxiliado de ellos para alcanzar las metas y objetivos que se ha planteado; la evolución de las instituciones de la propiedad y del sistema para contraer derechos y obligaciones también es un claro ejemplo de ello.

En este caso concreto, adviértase que mencionamos expresamente sistema jurídico y económico porque queremos subrayar la importancia de que si bien el Estado se percató de las relaciones entre ambos sistemas, esto no quiere decir que también haya hecho toda una construcción teórica o científica al respecto, es decir, el Estado advirtió la relación desde un punto empírico; era útil para los efectos que buscaba producir y los operadores estatales tal vez no fueron concientes de la intrincada red que estaban accionando.

Así como las ideas jurídicas y económicas han cambiado a lo largo de la historia, las ideas políticas también han experimentado un evolucionar. Lo que al principio se preveía como un actuar estatal desordenado se transformó en una acción sistemática que responde a ciertas orientaciones. De un mero intervencionismo estatal se transitó por el dirigismo hasta alcanzar un notable grado de perfeccionamiento que es la planificación.

Si bien es cierto que la planificación es una técnica, también es cierto que es una institución. Como tal, no siempre se le vio con buenos ojos y en un principio se le identificó como sinónimo de autoritarismo, socialismo o comunismo. Estando así las cosas, pronto se presentó en las primeras décadas de este siglo el dilema entre planificación estatal vs. libre mercado como sinónimo a su vez del antagonismo entre el sistema económico centralizado y el sistema económico capitalista.

No obstante la carga ideológica que presentaba en sí misma la planeación, el rápido desarrollo económico y la industrialización lograda por la Unión Soviética en tan poco tiempo, así como la situación de posguerra en Europa, hizo que se volviera la atención sobre la planificación como una técnica a través de la cual se impulsara la consecución de metas a través de acciones concertadas, pero que sobre todo ayudara a la reconstrucción nacional y al mejoramiento de los niveles de vida de la población. Así, merced a las nuevas ideas y a la necesidad de armonizar el desarrollo económico con el democrático surge la planificación inductiva en Francia como un modelo alternativo a la planificación soviética (planificación imperativa).

Se acepta que la planificación imperativa y la inductiva surgieron como dos modelos que utilizan procedimientos diferentes, pero también se acepta que la planificación estatal en nuestros días rebasa el estrecho margen que deja el antagonismo entre dichos tipos de planificación. Es también aceptado, aunque las prácticas autoritarias y tecnocráticas lo desvirtúan en la práctica cotidiana, que tanto la ciencia como la técnica deben estar al servicio del hombre, y no a la inversa porque eso sería pervertir su naturaleza misma. La planificación como técnica debe estar al servicio del hombre para ayudarlo a buscar el fin último que anhela: la felicidad. Es por ello, que los extremos de la planificación no son deseables porque uno, o vuelve esclavo al hombre de la técnica o convierte a la técnica en instrumento de control político, y el otro, al enarbolar una libertad absoluta en realidad está desconociendo las desigualdades que en la realidad existen y como consecuencia fomentaría la explotación del hombre por el hombre.

La intervención estatal en la vida económica y social es un hecho que ya nadie discute. Los foros políticos se han convertido en los espacios naturales donde se debate acerca de la dirección que se le imprimirá a la intervención estatal. De este modo, la planificación estatal, al ser la forma más perfeccionada del intervencionismo estatal, contiene la dirección que ésta tomará; puede encaminarse a la consecución de un proyecto nacional o hacia un proyecto de intereses particulares o grupales.

Ya dentro del contexto nacional, nuestro país es y ha sido un campo vivo donde los fenómenos sociales han cobrado vida propia. La conformación social del presente siglo configuró nuestras presentes instituciones de un modo tal que nuestra historia se divide en "un antes y en un después de" la revolución mexicana.

Del violento movimiento social surgió un nuevo proyecto nacional que incorporaba a grupos e individuos que con anterioridad eran soslayados. Así, el grupo revolucionario triunfante se enfrentó a una serie de necesidades y demandas urgentes que precisaban acciones inmediatas y contundentes. A la vista de ello, la planeación se impuso como una técnica necesaria.

En este orden de ideas, la planeación del desarrollo nacional ha adquirido carta de naturalización en nuestro país después de haber caminado un largo camino de transformaciones, ensayos y errores de casi 85 años. Nuestra planificación es fruto de la experiencia revolucionaria y democrática de un país que pugna por un mejor destino y por la constante superación de sus habitantes; es una formidable tarea que no es un producto fortuito, sino que por el contrario se encuentra inserta perfectamente entre las estructuras jurídica, económica y política a través de las diversas vertientes de instrumentación.

La planificación mexicana es el resultado de una labor de diseño jurídico-económico-político. Por lo que respecta al aspecto jurídico, es una obra magistral que concilia el régimen de libertades que consagra el máximo ordenamiento de nuestro sistema jurídico con la rectoría estatal del desarrollo nacional. La estructura jurídica que soporta a la planeación del desarrollo nacional es respetuosa de las instituciones, normas y procedimientos jurídicos elementales del Estado mexicano; nuestra de ello es que la planeación del desarrollo nacional debe reflejar el proyecto nacional contenido nada más y nada menos que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, una de las preocupaciones del trabajo, que inclusive motivó el título de éste, consistió en demostrar que la planeación del desarrollo nacional es una tarea que involucra, en un primer plano, tanto al gobierno como a la sociedad, pero que en un aspecto más concreto, involucra a los estudiosos de todas las ciencias.

Por ser la investigación un trabajo para optar por el grado de licenciado en derecho, así como por el interés de rescatar la importancia del derecho, se enfatizó la importancia del papel del derecho como un instrumento para el cambio social; solamente que desde una perspectiva diferente a la utilizada por el derecho económico.

Generalmente a los aspectos jurídicos del sector público que tienen un cierto contenido económico o que buscan una cierta finalidad social y/o económica se les ubica dentro del extenso dominio del derecho económico; aún nosotros mismos nos vimos obligados a ubicar a la planificación dentro del ámbito del derecho económico. Sin embargo, y desde nuestro particular punto de vista, insistimos en hacer extensivo a todo el derecho, sin distinción alguna, el atributo de ser un instrumento poderoso para el cambio social.

Asimismo, la planeación del desarrollo nacional implica rebasar la clásica dicotomía entre derecho público y privado. Por ejemplo, a la figura contractual tradicionalmente se le ha ubicado como parte del derecho privado en oposición al derecho público. No obstante ello, la utilización del contrato como un medio para instrumentar la vertiente de la concertación demuestra como una institución de derecho privado puede ser utilizada exitosamente para la consecución de fines públicos. Esto es, la función social del derecho se extiende a las instituciones y figuras jurídicas tradicionalmente ubicadas dentro del derecho privado.

Ahora bien, el rescate a que aludimos párrafos arriba plantea a su vez otras acciones que sin lugar a dudas deben emprenderse con la máxima rapidez posible para que los abogados y juristas vuelvan a adquirir una importante presencia en el escenario nacional. Esto es, debido al giro que ha tomado el análisis de los asuntos nacionales (la importancia que se le ha dado a los eventos económicos en detrimento de los sociales), el papel del abogado y del jurista haya quedado un tanto relegado dentro del panorama nacional; en algunas ocasiones se ha dicho que el derecho, y con más razón los abogados, es un obstáculo para el cambio social.

Aún y cuando en la presente investigación no se mencionó expresamente, creemos que la disminución de la presencia del abogado y del jurista responde básicamente a tres circunstancias que están íntimamente vinculadas con el análisis formal del derecho que proporciona la ciencia jurídica: a) la educación tradicional del derecho en las escuelas y facultades, b) al enfoque puro del derecho, y c) al alto grado de abstracción que plantea.

En efecto, la educación tradicional del derecho en las escuelas, facultades y en general en los centros de estudios jurídicos, forma a jóvenes estudiantes dentro de la tradición de la ciencia jurídica<sup>245</sup>. Para nuestros fines, lo primero que debemos hacer es ubicar a la ciencia jurídica en su contexto histórico y social.

Así pues, la ciencia jurídica aparece como una respuesta a la necesidad de crear un cuerpo único de derecho que regulara para la Alemania del siglo XIX; recuérdese también que este siglo fue el de las grandes codificaciones.

El primer impulso que surgió entre los alemanes fue el de elaborar un proyecto de código civil que siguiera los parámetros del Código europeo modelo: el Código de Napoleón de 1804. Sin embargo, el nacionalismo (factor clave para la conformación tanto de los estados nacionales como de las codificaciones jurídicas nacionales) entró en escena y rechazó tajantemente emular un modelo ajeno.

De esta manera se reunieron los abogados y juristas alemanes y acordaron que la conformación del derecho alemán debía basarse en un estudio exhaustivo de las fuentes históricas (escuela histórica, que tuvo como su máximo representante a Von Savigny). Así, el primer paso que se emprendió fue el descubrir los principios del antiguo derecho romano y la fusión que éste experimentó con las costumbres y normas locales.

Este trabajo fue el punto de partida para la reestructuración del derecho alemán; la cual serviría de cimiento para la formulación de los postulados de la ciencia jurídica alemana.

Llegado a este punto, la ciencia jurídica postula entre otros enunciados: la pureza del derecho, la sistematización del derecho, un elevado grado de abstracción y, por supuesto, la cientificación del derecho.

<sup>245</sup> A este respecto consideramos que la lectura de John Henry Merryman "La tradición jurídica romano-cánónica" resulta imprescindible.

Empezaremos por la cientifización del derecho. La cientifización del derecho se produjo como una respuesta al movimiento general que imperaba en la Europa del siglo XIX. El positivismo, como filosofía que descartaba todo aquello que no fuera comprobable científicamente, influyó profundamente en el pensamiento europeo y a semejanza de las ciencias naturales, el derecho enderezó sus esfuerzos hacia el establecimiento del método científico en su ámbito particular. Así, partiendo del supuesto de la existencia de un universo jurídico (a semejanza de un universo natural) en el que en cada momento acontece una infinidad de sucesos jurídicos (leyes, reglamentos, actos jurídicos, hechos jurídicos), el científico del derecho (a semejanza del científico natural), se propone deducir una serie de principios y leyes a las cuales responden dichos sucesos.

La sistematización del derecho es una característica muy importante de la ciencia jurídica. Uno de sus mayores logros consiste precisamente en la elaboración de un cuerpo sistemático de principios en el que todos y cada uno de sus componentes se hayan perfectamente casados entre sí; dicho cuerpo sistemático recibe el nombre de "sistema jurídico".

La elaboración de un sistema jurídico requiere una gran labor de erudición que precisa del establecimiento de los conceptos y definiciones de sus componentes. Los componentes a su vez deben estar perfectamente relacionados entre sí de tal manera que las contradicciones en teoría no tienen lugar, pues los conflictos, en caso de presentarse, se resuelven en función del principio de la jerarquía normativa, es decir, la norma de mayor jerarquía prevalece sobre la de menor.

Ahora bien, el punto de coincidencia o relación entre la sistematización y la cientifización de la ciencia jurídica radica en la característica de que el sistema condensa los principios jurídicos obtenidos a través del método científico, por lo que conforme avanza el conocimiento del universo jurídico se pueden ir incorporando nuevos principios que deben concordar plenamente con los ya establecidos.

La abstracción de la ciencia jurídica también es un atributo que proviene del carácter científico, pues a semejanza de las ciencias naturales el científico del derecho después de la observación de casos concretos tiende a proclamar reglas generales que sean aplicables a cualquier caso posible (la generalidad como un atributo de la norma jurídica). Esta actividad intelectual tiene como objetivo el establecimiento de una teoría general del derecho.

Por lo que toca a la pureza del derecho diremos que ésta consiste simplemente en aislar el fenómeno jurídico, como si se encontrara en un laboratorio, de todo lo que no sea jurídico (por exclusión). Es decir, el científico del derecho solamente estudia puro y solamente puro derecho, todo aquello que no sea tal es excluido del ámbito de estudio del derecho.

Una vez que hemos presentado un breve bosquejo de la ciencia jurídica, veremos sus implicaciones en el campo pedagógico y profesional.

Empezamos diciendo que al estudiante recién ingresado a la licenciatura en Derecho se le presenta un panorama eminentemente científico de los estudios jurídicos sin explicarle las razones en pro o en contra de tal argumento. Esta situación provoca que el estudiante a lo largo de la carrera y posteriormente en su vida profesional tenga una visión parcial de los estudios jurídicos. De igual manera, el método de enseñanza consiste en presentar los conceptos y definiciones como verdades científicas (que como tales son realidades científicas) que no admiten discusión y que en ocasiones se puede agravar más cuando se combina con el personal estilo del magister dixit.

La pureza conceptual y el alto grado de abstracción no han provocado otra cosa más que los abogados y juristas se alejen más y más de la realidad social y humana a la cual supuestamente debe servir. El abogado, y con mayor razón el jurista, tienden a teorizar y elaborar complicadas teorías. Muchas de sus energías las gastan muchas veces en esfuerzos inútiles por crear conceptos y pretendidas autonomías entre las nuevas ramas o enfoques del derecho (v.gr. el conflicto de si el derecho económico es una nueva rama del derecho o si es un enfoque diferente).

El estudiar sólo y solamente derecho ha generado que la realidad supere al esfuerzo jurídico y que la regulación jurídica se vea como un costo indeseable o costo transaccional que aumenta los costos totales de las transacciones de mercado y por tanto deseable de evadir.

La abstracción en el estudio jurídico ha generado que la norma se conciba como un ente autónomo y abstracto, y no como el reflejo de los valores sociales e individuales vigentes. La falta de interacción entre el derecho y otras disciplinas ha generado que se pierda la noción del entorno social e individual que nos rodea, así como el dinamismo para innovar en situaciones que así lo requieran. En fin, el abogado y el jurista

se encerraron en una torre de marfil que al paso del tiempo acabó por caerse.

Estas y otras muchas más razones son las causas de que los estudiantes y potenciales hombres del derecho encuentren el medio profesional como un medio árido y agresivo.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que la ciencia jurídica fue un craso error en la evolución de las ideas jurídicas. No, de ninguna manera. Creemos que ha sido una etapa por la que necesariamente se debió transitar, pero que está llegando a su fin por su natural agotamiento. La realidad exige un derecho nuevo y cambiante, ajustado al nuevo ritmo que ésta impone.

No existen dudas de que existen principios muy importantes dentro de la ciencia jurídica que merecen ser rescatados y renovados, ni de que existen instituciones que necesariamente deben dinamizarse. Menos aún debe haber duda, de que los hombres del derecho deben renovarse a sí mismos. No esperemos las más ácridas de las críticas provenientes de personas que no entienden la labor por la que hemos sido llamados. Debemos mirar hacia nuestro interior y encontrar los valores más preciados que protege el derecho para defenderlos de acuerdo a las nuevas circunstancias. Esa es nuestra aportación: un mundo moderno y diferente sí, pero con justicia y equidad en las relaciones humanas.

Finalmente, y aplicado al caso concreto de la planeación del desarrollo nacional, el rescate de la figura del abogado y del jurista no quiere decir que éstos deban reasumir los cargos y funciones que antaño realizaban en la vida nacional. No se trata de que los abogados y juristas sean "todólogos" o que asuman funciones y puestos para los cuales no están capacitados.

Lo que queremos dejar en claro es que el abogado y el jurista deben asumir cabalmente su función social y contribuir con su actuar y pensar en el desarrollo nacional; se debe tener muy en claro que el desarrollo nacional y su respectiva planeación no son patrimonio exclusivo de los economistas o de los politólogos: que la planeación del desarrollo nacional debe estar regido por valores que encarnan en el derecho, que nuestra planeación debe ser justa y equitativa; que el individuo no debe ser considerado como un mero componente del Estado o como un "recurso humano", sino como una persona que posee atributos que le son inherentes a su propia naturaleza; y que sobre todo, la

planeación del desarrollo nacional debe realizarse en un ambiente de plena concordia y libertad: en un ambiente democrático.

La presente investigación presenta un panorama de los aspectos jurídicos de la planeación del desarrollo nacional, así como del amplio instrumental jurídico que debe ser implementado para formular, instrumentar, controlar y evaluar las acciones de los sectores público, social y privado. Debe tener presente el lector que los instrumentos que mencionamos no son los únicos ni los mejores y que solamente la inagotable imaginación del abogado y del jurista es el único límite que tiene el derecho para participar en la magna tarea del desarrollo nacional.

#### BIBLIOGRAFIA

1. La Constitución Mexicana de 1917. Carpizo, Jorge. Editorial UNAM, México, D.F. 1973.
2. Diccionario de planeación y planificación. Ortega Blake, Arturo, Editorial Edicol, S.A. (primera edición). México, D.F. 1982.
3. Diccionario de Historia y Ciencia Sociales. Gallo, M. Angel. Ediciones Quinto Sol (cuarta edición). México, D.F. 1990.
4. La Tradición Jurídica Romano-Canónica. Merryman, Jhon Henry. FCE, Colección Breviarios (segunda edición). México, D.F. 1979.
5. La política del desarrollo mexicano, Hansen, Roger D. Editorial Siglo Veintiuno editores 21a. Edición, México, D.F. 1993.
6. Estudios de derecho económico (Tomo V). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial UNAM, México, D.F. 1986.
7. Estudios de Derecho Constitucional, De la Madrid Hurtado, Miguel. Editorial Porrúa, 2a. Edición, México, D.F. 1980.

8. Faya Viesca Jacinto, Rectoría del Estado y Economía Mixta, Editorial Porrúa, México, D.F. 1987.

9. Regulación Jurídica del intervencionismo estatal en México, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1988.

10. Antología de la Planeación en México 1917-1985 (Colección). Secretaría de Programación y Presupuesto, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1985.

11. Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot, Garrone, José Alberto, Editorial jurídica. Buenos Aires, Argentina, 1986.

12. Diccionario de Economía, Seldon, Arthur et al, Editorial Colección "libros de economía oikos", 4a. Edición española, Barcelona, España, 1986.

13. Derecho Económico, Witker, Jorge V. Editorial Harla, Colección textos jurídicos universitarios. México, D.F. 1985.

14. Sistema Jurídico y Economía. Una Introducción al Análisis Económico del Derecho. Santos Prieto, Pastor. Editorial Tecnos, España, Madrid, 1989.

15. Diccionario de Economía. Ricosa, Sergio. Editorial Siglo XXI Editores, México, D.F., 1990.

16. Desarrollo económico y político, Juajaribe, Heliu, Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1981.

17. México 75 años de Revolución, Desarrollo Económico, I. Granados Roldan, Otto et al, Editorial FCE. México, D.F. 1988.

18. Panorama de la Historia Universal del Derecho. Margadant, F. Guillermo. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa (tercera edición). México, D.F., 1988.

19. Introducción a la Economía Política. Angeles, Luis. Editorial Trillas. Colección Biblioteca Universitaria Básica. México, D.F., 1989.

20. Aspectos jurídicos de la planeación en México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa. México, D.F., 1981.

21. El Derecho y el Ascenso del Capitalismo. Michael E. Tigar et al. Editorial Siglo XXI editores. México, D.F., 1988.
22. Diccionario de Derecho. De Pina Vara, Rafael. Editorial Porrúa. México, D.f, 1989.
23. Diccionario de Teoría Económica. Ahijado, Manuel. Ediciones Madrid. Madrid, España, 1985.
24. Elementos de Derecho. Moto Salazar, Efraim. Editorial Porrúa. México, D.F. 1978.
25. Introducción al Estudio del Derecho. García Maynez, Eduardo. Editorial Porrúa (trigésimo cuarta edición). México, D.F., 1982.
26. Introducción a la Filosofía de Derecho. Radbruch, Gustav. FCE, Colección Breviarios (Quinta edición). México, D.F., 1993.
27. Introducción al análisis económico del derecho. Roemer, Andrés. FCE, (Primera edición). México, D.F. 1994.
28. Concertación Social, Reconversión y Empleo. De Buen Lozano, Nestor. Editorial Porrúa. México, D.F., 1988.
29. Derecho Económico. Rangel Couto, Hugo. Editorial Porrúa. México, D.F., 1986.
30. La economía política del petróleo en México. Székely Gabriel. Editorial del Colegio de México. México, D.F., 1983.
31. Mitos y Realidades del Petróleo Mexicano. Pazos, Luis. Editorial Diana. México, D.F., 1979.
32. ¿Qué es es Derecho?. Dorantes Tamayo, Luis. Editorial UTEA. México, D.F., 1979.
33. El Sector Social de la Economía en México. Esteve Díaz, Hugo. Editorial del Instituto de Proposiciones Estratégicas. México, D.F., 1991.

34. Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal. Acosta Romero, Miguel et al.. Editorial Porrúa. México, D.F., 1982.

35. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo. Editorial de la SPP. México, D.F., 1989.

36. Estudios sobre Economía y Estado. Jeannot, Fernando et al. Editorial FCE. México, D.F., 1988.

37. Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. Vázquez Arroyo, Francisco. Editorial UNAM. México, D.F., 1991.

38. Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana. Ruíz Massieu, José Francisco. Editorial LIMUSA. México, D.F., 1981.

39. Introducción al Análisis Económico del Derecho. Polinsky, Mitchell A. Editorial ARIEL. Barcelona, España, 1985.

40. Técnica Legislativa. Saéns Arroyo, José, et al. Editorial Porrúa. México, D.F., 1988.

41. El Gobierno y la Economía. Lee, Roberte D.. Editorial FCE. México, D.F., 1977.

42. Cien Tesis Sobre México. De la Madrid Hurtado, Miguel. Editorial GRIJALBO. México, D.F. 1982.

43. El Derecho Económico en México. Palacios Luna, Manuel R, Editorial Porrúa. México, D.F., 1993.

44. Derecho Administrativo. Fraga, Gabino. Editorial Porrúa. México, D.F., 1994.

45. El Desarrollo Sustentable y Participación Comunitaria. Jiménez Guzmán, Lucera et al. Editorial UNAM. México, D.F., 1994.

46. Derecho Constitucional Mexicano. Tena Ramírez, Felipe. Editorial Porrúa, México, D.F., 1984.

47. Mexicano: Esta es tú Constitución. Rabasa, Emilio O.. Editorial de la H. Cámara de Diputados. México, D.F., 1984.

48. La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial UNAM. México, D.F. 1985.

49. Vida y Doctrina de los Grandes Economistas. Heilbroner, Robert L. Editorial Aguilar. Barcelona, España, 1977.

50. Introducción a la Administración Pública de México: Bases y Estructura. Pichardo Pagaza, Ignacio. Editorial INAP. México, D.F., 1988.

51. Introducción a la Administración Pública de México: Funciones y Especialidades. Pichardo Pagaza, Ignacio. Editorial INAP. México, D.F., 1988.

52. Diccionario El Pequeño Larousse Ilustrado. García-Pelayo y Gross, Ramón. Editorial Larousse. México, D.F., 1994.

53. Historia de las Ideas Políticas. Gettel, Raymond G.. Editorial Nacional. México, D.F., 1979.

54. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa-UNAM. México, D.F., 1988.

55. Planificación, Participación y Libertad en el proceso de cambio. Gordillo, Agustín A.. Ediciones Macchi. Buenos Aires, Argentina, 1973.

56. El Estado y la Economía. Díaz Arias, Julian. Editorial SELA. México, D.F., 1963.

56. Derecho Constitucional Mexicano. Tena Ramírez, Felipe. Editorial Porrúa. México, D.F., 1984.

57. Introducción a Keynes. Prebisch, Raúl. Editorial FCE. México, D.F., 1987.

58. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. México, D.F., 1985.

59. Obligaciones Civiles. Bejarano Sánchez, Manuel. Editorial Harla. México, D.F., 1981.

60. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo (Tomo I). De la Cueva, Mario. Editorial Porrúa (novena edición). México, D.F., 1984.

61. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo (Tomo II). De la Cueva, Mario. Editorial Porrúa (Tercera edición). México, D.F., 1984.

62. El Fideicomiso. Batiza, Rodolfo. Editorial Porrúa. México, D.F., 1976.

63. La Planificación en Economías Capitalistas, La experiencia francesa, De la Vega Navarro, Angel. Editorial UNAM (Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas). México, D.F., 1986.

64. Autoritarismo y Desarrollo. Lehr, Volker G. Editorial UNAM (Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas). México, D.F., 1986.

65. La Intervención del Estado en la Economía. Andrade Sánchez, Eduardo. Editorial UNAM (Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas). México, D.F., 1986.

66. La Planificación Central, Guillen, Arturo. Editorial UNAM (Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas). México, D.F., 1986.

67. Las Economías Mixtas. Witker V., Jorge. Editorial UNAM (Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas). México, D.F., 1986.

## **LEGISLACION**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 5 de febrero de 1917. Editorial Porrúa, 106a. edición. México, D.F., 1994.

2. Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales. DOF 26 de marzo de 1928. Editorial Porrúa, 58a. edición. México, D.F., 1990.

3. Ley de Sociedades Mercantiles. DOF 4 de agosto de 1934. Editorial Porrúa, 61a. edición. México, D.F., 1994.
4. Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria. DOF 26 de agosto de 1941. Editorial Porrúa, 61a. edición. México, D.F., 1994.
5. Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. DOF 30 de diciembre de 1950.
6. Ley de Sociedades de Solidaridad Social. DOF 27 de mayo de 1976. Editorial Porrúa, 48a. edición. México, D.F., 1994.
7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF 29 de diciembre de 1976. Editorial Porrúa, 31a. edición. México, D.F., 1994.
8. Ley General de Deuda Pública. DOF 31 de diciembre de 1976. Editorial Porrúa, 31a. edición. México, D.F., 1994.
9. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. DOF 31 de diciembre de 1976. Editorial Porrúa, 31a. edición. México, D.F., 1994.
10. Acuerdos por el que se crea con el carácter de permanente la Comisión Intersecretarial para el fomento cooperativo. DOF 10 de mayo de 1978.
11. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. DOF 29 de diciembre de 1978. Editorial Porrúa, 5a. edición. México, D.F., 1994.
12. Ley de Información Estadística y Geografía. DOF 30 de diciembre de 1980. Editorial Porrúa, 31a. edición. México, D.F., 1994.
13. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. DOF 18 de noviembre de 1981. Editorial Porrúa, 31a. edición. México, D.F., 1994.
14. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. DOF 31 de diciembre de 1982. Editorial Porrúa, 31a. edición. México, D.F., 1994.
15. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. DOF 14 de mayo de 1986. Editorial Porrúa, 31a. edición. México, D.F., 1994.

16. "Acuerdo por el que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de su Titular, promoverá la instalación del Consejo Nacional de Concertación Económica con la representación que corresponda a los sectores social y privado". DOF 31 de enero de 1989.

17. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. DOF 26 de enero de 1990. Editorial Porrúa, 31a. edición. México, D.F., 1994.

18. Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O. del viernes 21 de febrero de 1992.

19. Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República, cuyo titular será designado por el Presidente de la República. D.O. del viernes 5 de junio de 1992.

20. Ley Federal de Protección al Consumidor. DOF 24 de diciembre de 1992. Editorial Porrúa, 61a. edición. México, D.F., 1994.

21. Ley Federal de Competencia Económica. DOF 24 de diciembre de 1992. Editorial Porrúa, 61a. edición. México, D.F., 1994.

22. Ley de Planeación. DOF 5 de febrero de 1993. Editorial Porrúa, 31a. edición. México, D.F., 1994.

23. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1994. DOF 17 de diciembre de 1993. Editorial Porrúa, 31a. edición. México, D.F., 1994.

24. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1994. DOF 30 de diciembre de 1993. Editorial Porrúa, 31a. edición. México, D.F., 1994.

25. Ley Orgánica del Congreso General. DOF 20 de julio de 1994. Editorial Porrúa, 5a. edición. México, D.F., 1994.

26. Ley General de Sociedades Cooperativas. DOF 3 de agosto de 1994. Editorial Porrúa, 31a. edición. México, D.F., 1994.