

82
207



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

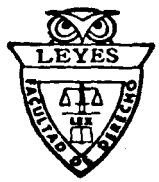
FACULTAD DE DERECHO

"EL EJECUTIVO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS Y LA PLANEACION"

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA DE EDUCACION
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CARLOS FELIX AZUELA BERNAL



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1992

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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

EL EJECUTIVO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Y LA PLANEACION

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO PRIMERO: EL PODER EJECUTIVO Y LA PLANEACION EN EL MEXICO CONTEMPORANEO.....	3
1.- LA PLANEACION.....	3
1.1.- Antecedentes.....	7
1.2.- Definiciones.....	12
1.3.- Concepto.....	15
2.- SUCINTA REFERENCIA HISTORICA SOBRE LA PLANEACION EN EL MEXICO POST-REVOLUCIONARIO.-	20
3.- LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO Y EL PAPEL DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LA PLANEACION.	28
3.1.- El Poder Ejecutivo y su doble función.....	32
CAPITULO SEGUNDO: LA PLANEACION, LA POLITICA ECONOMICA Y EL DERECHO.....	51
1.- COMENTARIOS SOBRE EL VINCULO ENTRE LA PLANEACION Y EL DERECHO.....	51
2.- SOMERA EXPOSICION SOBRE UNA PERSPECTIVA DE POLITICA ECONOMICA Y PLANEACION.	55
3.- BREVE REFERENCIA AL MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION.	68
3.1.- La Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	71
3.2.- La Ley de Planeación y el Ejecutivo Federal.	74

CAPITULO TERCERO: LA PLANEACION EN OTROS PAISES.....	79
1.- EL PLAN FRANCÉS.....	85
2.- EL MODELO JAPONÉS.....	92
3.- LA EXPERIENCIA EN COSTA RICA.....	110
CAPITULO CUARTO: EL EJECUTIVO FEDERAL EN LA CONDUCCION DE LA PLANEACION.....	132
1.- EL SISTEMA DE PLANEACION DEMOCRATICA DEL DESARROLLO NACIONAL.....	139
1.1.- La Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Pla- neación Democrática.....	140
1.2.- Las corrientes del pensamiento jurídico contemporáneo y la naturaleza finalista de los objetivos de la pla- neación democrática en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	147
1.3.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexica- nos, La Ley de Planeación y el sistema mexicano de pla- neación en relación a la función político administrati- va del Ejecutivo Federal.....	162
1.4.- El artículo 26 constitucional y la función del Ejecuti- vo Federal en la política económica dentro del marco del sistema de planeación.....	173
2.- LA LEY DE PLANEACION Y LOS INSTRUMENTOS QUE UTILIZA EL EJECUTIVO FEDERAL EN LA TAREA PLANIFICADORA.....	181
2.1.- Aspectos de la Ley de Planeación en torno al Plan Na- cional de Desarrollo y la función del Ejecutivo Federal.....	185
CONCLUSIONES.....	201
BIBLIOGRAFIA.....	205

I N T R O D U C C I O N

En las últimas décadas el interés por la planeación se ha generalizado. La brecha que separa a los países desarrollados respecto de los que no lo están se ha hecho mayor; y, la aspiración de estos últimos por lograr un desarrollo económico que provea de mejor calidad de vida a los gobernados, encuentra en la planeación un medio plausible para superar, en el mediano plazo (es decir en una o dos generaciones), los obstáculos para lograrlo.

El tema de este trabajo atrae la atención de estudiosos del derecho administrativo, pues como se verá, por su novedad, la literatura, y en general, la información en el campo de la planeación, carece de estudios sistemáticos, suficientemente rigurosos, que expliquen con objetividad su naturaleza, alcances y fundamento en el plano jurídico.

Sobre todo se pretende resaltar, en esta somera exposición, el relevante papel que tiene el Ejecutivo Federal en materia de planeación, haciendo alusión a su devenir histórico en nuestro país después de la revolución, y al impacto que tiene el hecho de que se reformara nuestra Carta Magna para legitimarlo.

También se destaca la función que tiene la planeación como forma de intervención del Estado en un escenario de economía mixta, en donde el crecimiento de la economía es un objetivo a alcanzar y la función del Ejecutivo Federal es la de ser el conductor de medios y mecanismos para canalizar las fuerzas sociales e institucionales para alcanzar metas de desarrollo, combinando sus funciones administrativa y política.

CAPITULO PRIMERO

EL PODER EJECUTIVO Y LA PLANEACION EN EL MEXICO CONTEMPORANEO

1.- LA PLANEACION.

La voz "planeación" es multívoca y compleja, pues además de sus varias acepciones, se emplea con distintas connotaciones en diversas ciencias sociales y otras disciplinas. Como se expondrá más adelante, este término varía según se aplique a las diversas ramas del conocimiento; baste por lo pronto decir, que para vencer las dificultades metodológicas que implica, el vocablo "planeación" será abordado desde el punto de vista del intervencionismo del Estado; por ello se hará necesario hacer alusiones someras sobre algunos temas de ciencia política y economía, haciendo hincapié, desde luego, en el aspecto jurídico.

Para hablar de planeación en derecho es ineludible ubicar el tema dentro del contexto del derecho administrativo, pues esta rama jurídica "contiene en su mayor parte, el estudio de

las normas relativas a la administración" (1) Así, "en un primer intento para limitar la citada noción de administración la centramos en una actividad humana de conjunto, siendo sus características las de prever, organizar, mandar, coordinar y constatar, y tiene como finalidad servir a alguien. Prever, quiere decir proyectar lo futuro; organizar, ligar las cosas de tal modo que correspondan a un mismo sistema; mandar, hacer funcionar al personal; coordinar, procurar que no se gasten los esfuerzos realizados para lograr de terminados propósitos, y constatar, verificar si se ha llevado a cabo conforme a las órdenes dadas" (2).

La acepción expuesta presupone "que se administra, cuando se ejerce intencionadamente una actividad para alcanzar un fin determinado y en servicio de otro" (3). Como se observa, la actividad de planear es un primer paso en la tarea de administrar, toda vez que para" ... dirigir, regir y controlar un grupo de personas y de bienes..." (4), se hace indispensable tener un objetivo o un fin.

El maestro Olivera Toro dice que la administración se puede examinar bajo dos aspectos: el subjetivo y el objetivo (5),

-
- 1.- Olivera, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 3a. ed., Porrúa, México, 1972, p. 9.
 - 2.- Idem, p. 10.
 - 3 y 4.- Loc. cit.
 - 5.- Idem, p. 11.

en el primer aspecto, se atiende al sujeto que realiza la actividad, que en el caso de la planeación del Estado, se traduce en las acciones del Poder Ejecutivo, pues "...éste desarrolla no solamente la actividad administrativa sino la acción gubernamental, esto es la política, la que da fuerza, impulso supremo e imprime dirección a toda la vida y acción del Estado..." (6).

Por otra parte, el mismo autor señala que "En el aspecto objetivo, la administración pública es la actividad correspondiente a la función administrativa. Es la actividad del Estado que actúa en determinados dominios con el objeto de realizar la satisfacción de necesidades públicas, de manera inmediata" (7). Así, al hablar de administración pública, se contempla "no solo al gobierno o a las entidades estatales, sino también a los demás entes que integran el sector público, como un enorme complejo orgánico" (8). Ahora bien, la administración pública implica el intervencionismo del Estado en la actividad de los particulares, "... no sólo en la fiscalización ... sino también abarca su tutela y control y aun la realización indirecta de sus actividades y, así, la administración pública ha tenido que adaptarse en algunos casos a una

6.- Loc. cit.
7.- Idem, p. 13.
8.- Idem, p. 14.

actividad flexible de tipo empresarial privado, dentro del campo de la llamada administración económica, flexionando el rigorismo administrativo, al producir bienes o servicios" (9).

La postura del Estado moderno en el campo de la administración es la del intervencionismo cuyo origen, según Garrido Falla "... está en la mayor interdependencia social que caracteriza la vida de las modernas comunidades políticas". (10) Con este enfoque, el Estado contemporáneo es un ente planificador, "... en donde la libertad sigue imperando, no obstante que se acepte como indiscutible el intervencionismo y la planificación, rechazándose todo ataque a las libertades primarias de los individuos. La iniciativa privada debe conservarse y en los casos de intervención en el campo de sus actividades, debe llevar, no a la muerte de dicha iniciativa, sino a su vivificación " (11). De la idea apuntada se colige que la planeación del Estado no tiene el efecto de mermar o frenar la actividad de los particulares, pues como afirma el maestro Olivera, "... libertad y planificación son compatibles cuando se planifica la libertad, no contra ella" (12).

-
- 9.- Loc. cit.
10.- Garrido Falla, citado por Olivera, Jorge, op. cit., p.17.
11.- Olivera, Jorge, op. cit., p. 19.
12.- Idem, p. 20.

1.1 Antecedentes.- La planeación como forma de intervención del Estado "es un fenómeno antiguo y un dato general de la historia humana desde un pasado remoto. Ejemplos de ello son las variedades del llamado modo de producción asiático o despotismo oriental (Egipto, Mesopotamia, India, China) la fase helenística; el Bajo Imperio Romano; la monarquía absoluta del Antiguo Régimen. Tales intervenciones han estado determinadas por fines variados y de importancia desigual. Se inspiraron y justificaron por intereses secundarios del Estado, sus fines económicos fueron restringidos en número y ambición y no tendieron a operar de modo generalizado sobre el conjunto de la economía, ni sobre sectores esenciales. La finalidad política fue la expansión y consolidación del poder y la independencia del Estado frente a otros estados y a grupos sociales internos mediante una organización arbitraria que se imponía aplastantemente sobre los componentes y estructuras de la sociedad nacional" (13).

El devenir histórico de la planeación en el Estado moderno se da como resultado del intervencionismo estatal y "abarca la monarquía absoluta, la revolución francesa, los bonapartismos de Napoleón I y III; el bismarckismo. El desarrollo

13.- Diccionario Jurídico Mexicano, t. I-0, 3a. ed., Porrúa, México, 1989, p. 1803.

capitalista no es natural ni autorregulado; se da y se mantiene por un intervencionismo continuo, centralmente organizado y controlado, del Estado, su aparato administrativo y su burocracia" (14).

En el siglo XIX, la actividad de la planeación se intensifica con el "surgimiento y avance de empresas públicas; el proteccionismo aduanero; la fijación de precios máximos y mínimos; los subsidios y préstamos a las empresas privadas" (15). Estas directrices económicas establecieron las metas pero no precisaron los medios para alcanzarlas (16).

En el siglo XX encontramos las formas de planeación que subsisten hasta el presente -el "dirigismo" y la "planificación"! un claro antecedente de la primera fue el "New Deal" del Presidente Roosevelt, al marcar las políticas a seguir por franceses e ingleses, frente a los regímenes fascistas de Alemania e Italia, durante el período que medió entre las guerras mundiales (17). Aquí la planeación "...se identifica con una injerencia estatal sistemática, destinada a orientar la economía y la sociedad en un sentido determinado, y constituido por un conjunto de intervenciones gubernamentales que no

14.- Idem, p. 1804.

15,16,17.- Loc. cit.

son meras reacciones inmediatas ante dificultades particulares, sino que inspiran ideas y procedimientos generales"

(18). En el "dirigismo", la planeación sirve como instrumento para "...atenuar la crisis de los capitalismos desarrollados, dentro de sus marcos, conservando la propiedad privada de los medios de producción, pero reduciendo -a veces drásticamente- los principios de propiedad privada, libre empresa y competencia irrestrictas. El Estado interviene para reglamentar la inversión, la producción y el reparto de bienes y servicios, la distribución de ingresos, el consumo" (19). Por otra parte, "...la "planificación" es la forma culminante del intervencionismo estatal, y se identifica con una injerencia deliberada, basada en el conocimiento racional del proceso socio-económico y sus leyes. Se presenta como un conjunto de medios, agentes, grupos, estructuras comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad, la modifican y desarrollan, son controladas de modo consciente e integradas en la totalidad, de manera tal que se puede diseñar, dominar y conformar el porvenir de éste" (20). En este esquema la planeación es un haz de objetivos y medios que interesan a la totalidad de la economía y la sociedad, en donde están previamente determinados los recursos, los

instrumentos, etapas y funciones de quienes intervienen en el proceso (21). "La planeación puede ser total o imperativa (URSS-desde luego antes del movimiento democratizador) o parcial y flexible (Francia)" (22).

La planeación es pues, una práctica antigua; al decir de un autor inglés, Lewis, es tan vieja como la sociedad, pues es hija del Estado (23). "No conocemos ninguna sociedad, en lugar ni tiempo algunos, en la cual el Estado no haya desempeñado un papel activo en la regulación de la producción y la distribución o en la cual no hubiera tantos defensores de más amplias o de menos extensas reglamentaciones. En nuestros propios días, los primeros están sobre todo en la izquierda, y los segundos principalmente en la derecha, pero esto no ha sido siempre así; la controversia sobre planificación existe igual en la izquierda y en la derecha y nada tiene que ver con la disputa acerca del socialismo" (24).

Hay autores que sostienen que la actividad de planeación del Estado se intensificó durante la conflagración iniciada en 1939, ya que se agudizaron las medidas de control y dirección económica para responder a las repercusiones sociales y

21.- Idem, p. 1805.

22.- Loc. cit.

23.- Lewis, Arthur, La Planeación Económica, primera reimpresión de la 2a. edición. Traducción Daniel Vázquez Díaz, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 32.

24.- Loc. cit.

económicas de la guerra (25).

Ya en la postguerra, después de la liberación de colonias y dominios de potencias europeas surgió el reclamo de países subdesarrollados para tener mejores condiciones de vida, dando lugar al intervencionismo del Estado(26). En efecto, siguiendo a Martner, "Estimando en los países atrasados que no es posible alcanzar una estabilidad económica duradera y una distribución más igualitaria del ingreso sin un adecuado crecimiento de la producción, se fortaleció en la mente de los gobernantes el concepto de que la planeación puede llegar a ser una herramienta para acelerar el desarrollo económico" (27).

Se puede afirmar que el México contemporáneo se ubica dentro del contexto de los sistemas de economía neoliberal, con una clara orientación hacia el llamado modelo de economía mixta, cuyo antecedente, en materia de planeación, lo constituye "el modelo surgido en los treintas como respuesta al colapso de las economías puras de mercado, sustentado en las teorías de John Maynard Keynes y en la experiencia del "Nuevo Tratado" del Presidente Roosevelt..." (28). Sin embargo, la idea

-
- 25.- Witker, Jorge, Derecho Económico, Harla, México, 1985, p. 15
26.- Loc. cit.
27.- Martner González, Planificación y Presupuesto por Programas, 12a. ed., Siglo XXI, México, 1981, p. 7
28.- Witker, Jorge, op. cit., p. 27

de planeación está ligada al proyecto nacional de la revolución de 1917. "La trascendencia en el orden económico y social del proyecto de Constitución política fue definitiva para consolidar un sistema diferente, pues si bien... se tuvo intención de conservar el espíritu liberal de la Carta de 1857, también... se reveló la convicción democrática..."

(29) que estableció los principios de un proyecto nacional de desarrollo que integrara en un orden justo la protección de los débiles, al fomentar y regular la economía (30). Pero esto es materia de otro apartado de este capítulo, al hacer el comentario sucinto sobre la evolución de la planeación en el México post-revolucionario

1.2 Definiciones. El diccionario de Juan Palomar dice que "planeación" es el efecto de planear, trazar un plan; y "plan" significa proyecto, intento, etc. Conjunto de disposiciones gubernamentales tomadas para dirigir la economía, programa o previsión general de gobierno (31).

El mismo diccionario dice que "planificación es ...acción y efecto de planificar. Plan general científicamente organizado y por lo general de gran amplitud, para conseguir un

29 y 30.- Loc. cit.

31.- Palomar, Juan, Diccionario para Juristas, Mayo, México, 1981, p.p.1032 y 1033.

objetivo determinado, como el funcionamiento de una industria, el desarrollo económico, el bienestar familiar, etc. ..." (32).

Siguiendo a Martner, "planificar implica entonces, reducir el número de alternativas que se presenten a la acción, a unas pocas compatibles con los medios disponibles. La planeación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura; elige una determinada y descarta otras. Señala inteligentemente lo que debe hacerse y lo que no debe hacerse. De acuerdo con el enfoque anterior, se ha definido la planeación como la selección cuidadosa de medios y fines apropiados para alcanzarlos " (33).

Desde el punto de vista jurídico, la idea de planeación debe identificarse con el concepto de intervencionismo estatal, que se define como el "...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 sociedad respectiva, que directa e indirectamente debe orientarlas en un sentido determinado y conforme a objetivos fijados para sus políticas generales o sectoriales " (34).

32.- Loc. cit.

33.- Martner, Gonzálo, op. cit., p. 8.

34.- Loc. cit.

Para Witker, la planeación es una técnica de la política económica que constituye una intervención que parte de "un diagnóstico integral del proceso socioeconómico 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" (35).

El autor de dicha definición identifica la planeación con el derecho económico y afirma que ambos son conceptos afines. Tal afirmación es a nuestro juicio errónea, toda vez que, como se verá más adelante, la planeación es una actividad que está vinculada al derecho administrativo por diversos factores, pero el más importante lo encontramos en la función que el Ejecutivo Federal desempeña al conducir tal actividad.

"Así en la tarea planificadora confluyen tres aspectos esenciales. El político, entendido como la actividad que consiste en coordinar las conductas de un cuerpo social hacia un objetivo; el económico, entendido como la técnica que somete la economía a un plan; y el jurídico que regula el plan y lo

35.- Witker, Jorge, Derecho Económico, op. cit., p. 55.

integra al concepto de Estado de Derecho sancionándolo en el orden normativo" (36).

"Planear significa fijar objetivos y metas, requiere determinar estrategias y prioridades, así como asignar recursos, responsabilidades y tiempo de ejecución, coordinar perseverantes esfuerzos y evaluar resultados " (37).

De las definiciones anotadas, se observa que la planeación es una actividad que incluye: el diagnóstico; la identificación de los objetivos y su jerarquización; el conocimiento de los recursos con que se cuenta, y los instrumentos y mecanismos para la ejecución del plan; su ubicación dentro del marco jurídico; y, los medios para evaluar su avance y grado de cumplimiento.

1.3 Concepto. Según Martner, la planeación "nos señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse... planear es así un proceso racional en virtud del cual se coordinan los objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias... es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos... para perseguir objetivos

36.- Witker, Jorge, Derecho Económico y Planeación en México, en Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, año 7, número 7, México, 1983, p. 362.

37.- De La Madrid, Miguel y otros, Planeación para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 13.

precisos; implica además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro...

"Es un proceso de asimilación y sustanciación de un enorme caudal de información que permita apreciar todos los cauces posibles de acción; y el lento y enjundioso proceso de selección de alternativas, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas" (38).

Martner conceptualiza la planeación como una actividad proyectada hacia el futuro, en donde se establece una conducta a seguir con metas fijas y plazos determinados, con la asignación de recursos y medios en función de tales objetivos. Para este autor, planear implica dar forma organizada a una variedad de opciones, integrándolas y compatibilizándolas entre sí para que sirvan de guía (39). Así, planear es programar actividades plasmándolas en proyectos concretos, con metas cuantitativas, previendo los recursos necesarios y definiendo los métodos de trabajo a emplear y fijando la cantidad y calidad de los resultados, determinando la localización de las obras concretas" (40).

38.- Martner, Gonzálo, op. cit., p.8 .

39.- Idem, p. 9.

40.- Loc. cit.

Para llegar a una aproximación del concepto de planeación, puede ser útil hacer alusión a los principios que rigen esta actividad. Martner, dice que los principios que inspiran a la planeación, cualquiera que sea el campo en que se la aplique, son los siguientes:

- Racionalidad, que consiste en la selección de alternativas inteligentes de acción. "La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas e inconvenientes y reducida, a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos " (41).

- La previsión, toda vez que la planeación implica "guiar la conducta hacia adelante" (42), en dirección del futuro. Así la planeación puede ser anual, sexenal, etc. "La fijación de los límites dependerá, naturalmente, de las posibilidades de control y de los objetivos perseguidos. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas " (43).

- El de universalidad, consiste en planear abarcando todos

41.- Idem, p. 10.

42.- Loc. cit.

43.- Loc. cit.

los sectores de la economía, la sociedad y la administración, es decir, debe ser global, para que dé consistencia y armonía a la gestión gubernativa y se traduzca en acciones coherentes (44).

- Unidad, "como consecuencia del principio anterior, se desprende la necesidad de que los planes... estén integrados... y formen un sólo todo orgánico y compatible" (45). Este principio está ligado al concepto de coordinación. "...observar el principio de unidad, significa eliminar el peligro de la aparición del estrangulamiento en la economía" (46).

- Continuidad, el proceso de planeación "...no tiene fin en el tiempo. Pueden variar los planes, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá" (47). "La planeación es un proceso de duración ilimitada. Cumplido el plan, se formula el siguiente, o bien... se revisa el plan y se prorroga y se mantiene una secuencia de la acción..." (48).

- El principio de la inherencia, consiste en que la planeación "debe ser entendida en el sentido de que cualquier

organización sociopolítica y económica recurre de una y otra forma a la técnica de planeación..." (49).

Además de considerar los principios que rigen el proceso de planeación, es necesario aludir al sujeto planificador y a los objetivos, metas e instrumentos de dicha actividad (50). Si bien el sujeto planificador es el Estado, cualquiera que sea el sistema sociopolítico de que se trate, en México, "... la noción de Estado la asimilamos al Poder Ejecutivo o poder administrador, por medio de un organismo específico, el cual no forma parte de los llamados 'funcionarios de línea', sino del staff o asesoramiento que asume... la actividad planificadora" (51).

En cuanto a los objetivos, éstos son los grandes propósitos sectoriales, que se traducen en acciones cualitativas. Los instrumentos son los medios y recursos a utilizar para cumplir las metas, también a estos instrumentos se les denomina: estrategias (52).

De lo expuesto, podemos conceptualizar la planeación como:

49.- Witker, Jorge, Derecho Económico y Planeación en México, op. cit., p. 365.
50, 51.- Loc. cit.
52.- Idem, p. 366.

la actividad inherente al Estado y a cualquier organización humana, de duración ilimitada, pues consiste en formular previsiones mediante la observación y proyección de tendencias, abarcando escenarios globales de la sociedad y plasmándolas en instrumentos unitarios e integrales que contemplen objetivos, metas y estrategias.

2.- SUCINTA REFERENCIA HISTORICA SOBRE LA PLANEACION EN EL MEXICO POST-REVOLUCIONARIO.-

El Estado mexicano, como agente responsable del desarrollo económico y social, se institucionalizó con la Carta Magna de 1917 (53). Y a partir de entonces se inició la actividad de crear y mejorar instrumentos de planeación, así como de establecer políticas atendiendo a coyunturas y guardando coherencia con el contexto nacional e internacional (54).

Este apartado pretende únicamente exponer un esquema cronológico de etapas convencionales, en donde la planeación se hacía patente al traducirse en intervencionismo estatal, aunque buscando metas aisladas. Así, como punto de referencia, se tomarán las leyes objetivas, que durante su vigencia, -

-
- 53.- Carrillo, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, - 2a. ed., Porrúa, México, 1980, p. 21.
54.- Idem, p. 24.

reflejaron el papel rector del Estado en la planeación. Para el efecto, nos parece suficiente la exposición de los períodos convencionales que Carrillo Castro señala en su obra (55).

El primer período convencional se puede situar entre los años de 1917 y 1921, y se caracterizó por la luchas entre grupos revolucionarios para ejercer el poder (56).

Durante esta etapa se robusteció la división de poderes, toda vez que desapareció la Secretaría de Justicia y se creó la Procuraduría General de la Nación, dependiente del Ejecutivo Federal. "Se integró el Poder Judicial, con los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, atribuyendo a las autoridades locales el control de la impartición de la Justicia Menor y de Paz, que dependía de la Secretaría de Justicia" (57). Estas acciones reflejan una clara actividad de ordenación, división y delegación de esferas de competencia (58). De relevancia para la planeación fue la creación de un órgano encargado de la contraloría de la Federación, obra del Presidente Venustiano Carranza (59).

55, 56, 57, 58, 59.- Loc. cit.

El segundo período convencional se puede enmarcar entre los años de 1921 a 1930, etapa turbulenta de nuestra historia, con revueltas en los años de 1920, 1923, 1927 y 1929; y, desde luego, la llamada rebelión cristera, que condujo al poder público a planear y ejecutar acciones de pacificación para lograr estabilidad económica y política (60).

En el año de 1925, se creó el Banco de México y la Comisión Monetaria, con la finalidad de enfrentar problemas financieros, cuya posible solución se encontraba en legislar sobre política fiscal y monetaria; actividades que sin duda reflejan la actividad planificadora del Estado. Asimismo, en 1928, se autorizó la creación del Departamento de Presupuesto, separado de la Secretaría de Hacienda, dependiendo directamente del Presidente de la República (la reforma entraría en vigor en 1932, pero ello no ocurrió) (61). Este hecho es sin duda indicativo que ya desde entonces se vislumbra la importancia de utilizar las herramientas de la planeación (presupuestación) para encauzar el desarrollo económico; no obstante se considera que fue un tímido intento de reforma (62).

60.- Idem, p. 25.
61.- Loc. cit.
62.- Idem, p. 26.

En el ámbito internacional durante este período se enfrentaba una crisis económica, que afectó el nivel de nuestras exportaciones de minerales e hidrocarburos, toda vez que al desplazarse de Europa a los Estados Unidos de Norteamérica la demanda de materias primas después de la guerra y, dada la suficiencia de éstas en dicho país (63), por un lado, y por otro lado, al sobrevenir la depresión de 1929, nuestras exportaciones bajaron más de un cincuenta por ciento, respecto de 1919, lo que trajo como consecuencia el aumento de nuestra dependencia económica (64).

Este escenario impulsó sin duda la creación de la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, para contar con un instrumento que diera viabilidad a la independencia económica, condición necesaria para que México se situara en el concierto internacional, con una estructura de proyección a largo plazo de aprovechamiento del potencial nacional (65). Esta ley de 1930, persiguió el objetivo de realizar un inventario regionalizado de recursos, para planear las obras públicas que requería la construcción de la infraestructura física que apoyara el progreso nacional (66). Estos objetivos aparecen en los llamados planes sexenales de 1933-1940 y 1940-1945 y

63.- De la Madrid, Miguel, op. cit., p. 10.
64, 65 y 66.- Loc. cit.

en las tareas de la Comisión de Inversiones para el período 1952-1958, año en que se crea la Secretaría de la Presidencia.

Cabe destacar la creación de la Dirección General de Planeación Sectorial y Regional en 1964, ya que un órgano de esta naturaleza clarifica la actividad rectora del Estado (67). La Comisión Intersecretarial, para formular planes de desarrollo económico y social, se creó casi simultáneamente para coadyuvar con dicha tarea (68).

En 1965, se creó la Comisión de Administración Pública, como instrumento programático de la entonces llamada "reforma administrativa", y es cuando se plantea la tarea de elevar la capacidad administrativa del Estado, para que el gobierno pudiese eficientar la actividad de formulación, aplicación y control del plan de desarrollo que entonces se pretendía establecer (69).

La llamada "reforma administrativa" en los años de 1968 a 1970 fue apenas un capítulo del programa de gobierno, por lo que dicho sexenio careció de un plan formal que pretendiera un desarrollo integral de los sectores de la sociedad y la economía (70).

67.- Carrillo Alejandro, op. cit., p. 157.

68 y 69.- Loc. cit.

70.- Idem, p. 158.

coordinación. Asimismo en el artículo 7o., se prevé que cada entidad contará con una unidad para planear, programar, presu-
puestar, controlar y evaluar sus actividades respecto del gas-
to público (74).

En la década de los setentas, se elaboró un "Plan Global de De-
sarrollo" como medio e instrumento para articular los recur-
sos administrativos en un modelo capaz de dirigir el desarro-
llo económico y social, con base en los grandes objetivos na-
cionales y principios del proyecto nacional (75).

Este instrumento y el marco jurídico que lo sustentó fue un
paso más hacia la concepción de un sistema integrado de pla-
neación. Se emplea la palabra integrado porque el proceso de
planeación del desarrollo no termina con la formulación de un
plan, sino que se requiere vincular con las condiciones estruc-
turales y de organización que faciliten su ejecución, segui-
miento y evaluación, pues "un programa de desarrollo no es un
mero agregado de proyectos individuales para desarrollar ta-
les o cuales industrias o ramas de la actividad económica. Ca-
da uno de estos proyectos, considerados en forma aislada, pue-
de ser técnicamente correcto, pero eso no significa por sí

74.- Loc. cit.

75.- Idem, p. 159.

solo que su conjunto constituya un buen programa. En consecuencia, un programa tiene que ser completo, es decir, integral y considerar todas las inversiones que requiere el desarrollo económico de un país en un período razonable de tiempo" (76).

La planeación desde la década de los setentas, pretende ser una actividad plural dando lugar a la participación social. Ya entonces se siembra la simiente para armar un sistema que permita al Estado, conjuntamente con la iniciativa privada y las agrupaciones sociales, fijar metas y propósitos, para encajarse o atarse a las líneas de política de desarrollo global. Con este sistema se pretenden evitar acciones desordenadas o sin concierto de los grupos sociales y del gobierno, que frenan y entorpecen un desarrollo sano (77).

Así la planeación se traduce en dispositivos jurídicos para canalizar acciones hacia el logro de objetivos claros y precisos, resultado del cumplimiento de metas concretas. Es decir se trata de un cuerpo normativo de carácter programático y presupuestal, que involucra expresamente a los sectores público, social y privado, en un proceso sistematizado para lograr

-
- 76.- CEPAL, Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico, México, 1952, p. 8, citado por Matner, González, op. cit., p. 16.
- 77.- Carrillo, Alejandro, op. cit, p. 169.

un desarrollo integral (78).

De lo expuesto, se puede llegar a la conclusión, siguiendo a Alejandro Carrillo Castro, que la planeación tiene un valor de gran peso en materia política para el Presidente de la República, pues por medio de ella se "habilita mejor al sistema político para que controle y haga responsable -ante la soberanía nacional- a la administración pública, mediante un fortalecimiento del principio de la División de Poderes y del Pacto Federal, con lo cual se mantiene vigente el principio de que no haya autoridad sin derecho ni derecho sin autoridad" (79).

3.- LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO Y EL PAPEL DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LA PLANEACION.

Si bien, siguiendo a Fraga, "La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado"(80), la forma especial para llevarla a cabo es por medio de la administración pública, que en nuestro sistema constitucional está identificada "con uno de los Poderes en los que se haya depositada la soberanía del Estado, es decir, con el Poder Ejecutivo" (81). Ello se

78.- Witker, Jorge, op. cit., pp. 56-65.

79.- Carrillo, Alejandro, op. cit., p. 171.

80.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 7a ed., Porrúa, México, 1958, p. 197.

81.- Loc. cit.

debe al sistema presidencialista que impera en nuestro país; sistema que "debe su nombre al extraordinario número de facultades que la Constitución otorga a un solo individuo, titular único del Poder Ejecutivo Federal, quien es además, a diferencia del sistema parlamentario, Jefe de Gobierno y Jefe de Estado" (82).

Ahora bien, "El conjunto de órganos que desempeñan la función administrativa tienen que estar coordinados, tanto en estructura como en acción; ello se logra vinculándolos entre sí de diversas formas y maneras. Las principales son la centralización y la descentralización..."(83). Pero ambas organizaciones coexisten, pues no hay régimen cuya organización sea solo de una naturaleza. En este punto cabe aclarar que al hacer "...referencia a la organización administrativa (centralizada o descentralizada), nos apartamos ...de la organización estatal que no es materia del derecho administrativo, sino del constitucional y, por lo tanto, no puede pensarse que la organización centralizada corresponda a un gobierno centralizado y la descentralización a un Gobierno Federal"(84).

Hay autores que sostienen "...que centralizar es reunir toda

82.- Martínez, Juan Antonio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983, p. 162.

83.- Olivera, Jorge, op. cit., p. 283.

84.- Idem, p. 284.

la organización administrativa en el Gobierno, esto es, en el Poder Ejecutivo, que es el que normalmente desarrolla la función administrativa y, descentralizar, es la acción de conferir ...la función pública a diversas entidades e instituciones, aisladas del Gobierno" (85).

En realidad el sistema mexicano entremezcla ambos modelos, y el régimen centralizado se traduce en la situación de dependencia jerárquica mediante la cual se "mantiene la unidad del Poder Administrativo" (86), en donde el poder de decisión y de mando se concentran en el Poder Ejecutivo, que es el jefe jerárquico máximo de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, la forma de organización administrativa llamada descentralización es un modelo surgido en el llamado Estado moderno, pues la tendencia liberal de carácter abstencionista, tuvo que rectificarse para resolver las necesidades de interés general, por lo que el "...obligado reparto de las funciones modernas de la administración o el desempeño de las actividades de prestación de bienes o servicios se empezó a realizar ...en forma diversa: la desconcentración, la descentralización y la empresa pública" (87). De estas formas, la

85.- Idem, p. 285.

86.- Fraga, Gabino, op. cit., p. 254.

87.- Olivera, Jorge, op. cit., p. 294.

descentralización es la que reviste importancia para este trabajo, pues ella persigue "...la conveniente distribución de ciertas funciones administrativas..."(88). Así la "descentralización administrativa ha obedecido, en unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración, la obliga a substraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para entenderlos. Por último, ocurre con frecuencia que la administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma administración" (89).

Los tres propósitos apuntados corresponden a las diferentes modalidades de la descentralización, según Gabino Fraga, que

88.- Idem, p. 302.

89.- Fraga, Gabino, op. cit., p. 288.

son: la descentralización por región, por servicio y por colaboración (90).

3.1 El Poder Ejecutivo Federal y su doble función (política y administrativa).

En México, la forma principal de organización administrativa es el llamado Poder Ejecutivo, "...en cuyas manos se encuentra la mayor parte de la función administrativa" (91). "El Presidente tiene en nuestra organización constitucional un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo" (92). Como órgano político, el Presidente de la República, - representa la voluntad del Estado, dentro de la esfera que le señala la ley, es decir, al actuar dentro del ámbito de su - competencia constitucional, representa al pueblo en el ejercicio de su soberanía, por lo que sus actos son actos de Estado (93). Como órgano administrativo realiza la función que establece el Poder Legislativo, es decir, actúa como autoridad administrativa siguiendo la voluntad del legislador (distinta - función a la política donde realiza su propia voluntad, que - resulta ser la voluntad del Estado). Así, el Presidente es - el jefe de la administración pública federal, con poderes de

90.- Loc. cit.

91.- Olivera, Jorge, op. cit., p.303.

92, 93.- Loc. cit.

decisión, mando y jerarquía suficientes para mantener la unidad en la administración (94). Este doble carácter del Presidente es una cualidad del sistema de gobierno presidencial; (95); toda vez que, en los sistemas parlamentario y de asamblea, el Ejecutivo tiene únicamente función administrativa y representativa, respectivamente (96). Ahora bien, "la facultad de dirección y rectoría del estado que racionaliza su actividad mediante la planeación ... requiere para su implementación operativa vincularse al estado de derecho..."(97). Actualmente, el mandato constitucional de la planeación del Estado, se encuentra en el artículo 26 constitucional y su reglamentación está en la Ley de Planeación (Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983), en donde su artículo 3o., dice que "la planeación nacional del desarrollo... es la ordenación racional y sistemática de las acciones, que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con los principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen"(98).

94.- Idem, p. 263

95.- Loc. cit.

96.- Idem, p. 263

97.- Witker, Jorge, Derecho Económico, op. cit., p. 59

98.- Ley de Planeación.

"Dicho proceso de planeación deberá integrarse en el sistema nacional de planeación democrática, el que deberá contemplar la participación de todos los sectores sociales y regularse por un reglamento, mismo que hasta la fecha no ha sido expedido" (99).

"En el capítulo cuarto, el artículo 21 señala que el Presidente de la República, en el plazo de seis meses de la fecha en que asume el cargo, deberá proponer y publicar el plan de desarrollo que cumplirá en el sexenio... sin perjuicio de contener proyecciones a más largo plazo" (100).

Los preceptos apuntados reflejan claramente la obligación del Ejecutivo Federal de formular y publicar un plan de desarrollo, que recoja y aglutine, por un lado las expresiones y manifestaciones de los sectores social y privado; y por otro lado, las conjugue y compatibilice con el proyecto plasmado en la Constitución; ordenando, coordinando y evaluando los recursos disponibles y allegándose de otros para cumplir con las metas que en suma pretenden lograr los objetivos previstos a corto, mediano y largo plazo.

99.- Witker, Jorge, Derecho Económico, op. cit., p. 60.
100.- Ley de Planeación.

En la idea expuesta, se observa que la actividad de planeación a cargo del Ejecutivo Federal implica poner en juego su doble función, política y administrativa. Esta hipótesis cae por su propio peso a la luz de la realidad actual; pues si el instrumento formal de planeación en México, es el "Plan Nacional de Desarrollo" elaborado y presentado como decreto al Congreso de la Unión por el Poder Ejecutivo, éste tiene la naturaleza jurídica de un acto administrativo, "cuya fuente mediata es la Ley de Planeación, misma que tiene un sólido fundamento Constitucional" (101). Por otra parte, "dicho decreto, además de dar autenticidad y certeza al plan, asegura normativamente imperatividad para la administración y compromete al gobierno federal frente a los administrados a los cuales les otorga confianza, con la que es factible prever acciones serias en el campo de la producción y los servicios" (102). Como es evidente, este segundo aspecto entraña actividad política.

Para reforzar lo anterior y fundamentar la hipótesis señalada, basta hacer un nuevo recorrido del devenir de la planeación en el México post-revolucionario, pero con una óptica política cimentada, desde luego, en los instrumentos jurídicos

101.- Witker, Jorge, Derecho Económico, op. cit., p. 67.

102.- Acosta, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1989, p. 642.

que la soportan. Para el efecto, seguiremos a Acosta Romero:

Los primeros antecedentes tienen una clara intención política pues la propia Carta Magna, "promulgada el 5 de febrero de 1917, establece ...objetivos y prioridades en materia de educación pública, justicia social, agraria, laboral..." (103).

Ya en 1928 se promulgó la ley "para el establecimiento del 'Primer Consejo Económico de los Estados Unidos Mexicanos'. Se trataba de un organismo técnico y autónomo encargado de orientar los estudios que en materia económica y social..." (104) se realizaran. Dicho Consejo tenía la finalidad de "...adecuar la intervención del Estado en la economía nacional..." (105) lo que se traduce en una indudable práctica política.

La Ley General de Planeación de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1930, "...pretendía incrementar el desarrollo del país en forma armónica y ordenada, a fin de mejorar el nivel de vida de sus habitantes, buscando dentro del bienestar individual el interés

103.- Loc. cit.

104.- Idem, p. 643.

105.- Loc. cit.

colectivo" (106). En esta ley "... se ordenaba la elaboración de un Plan Nacional de México (PNM). Dicho plan era un inventario regionalizado de recursos..." (107). El papel del Ejecutivo Federal se clarificaba en la ley, toda vez que ésta tenía prevista la creación de "... dos comisiones: La Comisión Nacional de Planeación, cuyo presidente honorario sería el Presidente de la República..." (108). "Esta Comisión estaba facultada para adoptar medidas de orden y previsión dentro de la economía nacional ..." (109). Y la Comisión del Programa, "... a cuyo cargo se encontraba la ejecución de obras públicas contenidas en las directrices del PNM; esta Comisión la integraba personal de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas"(110).

Esta ley, de acuerdo a lo apuntado, se traduce en un mecanismo político en manos del Ejecutivo Federal, pues le asigna el papel rector de la política económica del país.

En 1932 se presentó "... un Programa de Acción Gubernamental,

106, 107, 108, 109.- Loc. cit.
110.- Idem, p. 644.

a fin de dotar a la Administración Pública de una fisonomía propia, que le permitiese orientar en todo momento a la ciudadanía sobre los propósitos que se perseguían en las diferentes políticas de su gobierno [se refiere a Abelardo Rodríguez]" (111).

En esa época se creó una dependencia para observar, mediante técnicas estadísticas, las condiciones de la economía nacional, con el fin de "... diseñar un plan orgánico general de acuerdo a la situación real y concreta del país" (112).

"En julio de 1933, en uso de facultades extraordinarias, el Ejecutivo Federal propuso la creación del 'Consejo Nacional de Economía'. Este Consejo tendría el carácter de organismo auxiliar técnico de consulta obligatoria en todo lo referente a disposiciones económicas, facultando al Presidente de la República para proceder discrecionalmente en casos graves" (113).

La vinculación entre la planeación y la política, así como el papel del Ejecutivo en dicha actividad, se hace evidente en esta época, pues "Al instalarse la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario (PNR), el Presidente Rodríguez destacó cinco problemas que obstaculizaban el crecimiento del país y que requerían solución inmediata, a saber: llevar la instrucción primaria a las masas; asegurar a los núcleos de campesinos la explotación adecuada de las tierras y fomentar la técnica agrícola, así como la construcción de obras de irrigación; elevar el nivel de vida de la clase trabajadora; establecer vías de comunicación en el interior del país para agilizar la transportación de mercaderías y la creación de reservas minerales, a fin de que los minerales fuesen explotados con limitación por los particulares, ya que en to momento el Estado tiene el dominio directo tanto del suelo, subsuelo, así como de los mantos, vetas y yacimientos de los minerales.

"Atendiendo a los puntos antes señalados, en medio de una

representación, en 1933 se presentó ante los miembros del Partido Nacional Revolucionario, el Proyecto del Plan Sexenal 1934-1940. Aprobado durante el desarrollo de la Segunda Asamblea Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario para el período de 1934-1940, el Plan constituyó un compromiso ante la Nación, de desarrollar una política social, económica, administrativa en un primer gran esfuerzo de entender la política de gobierno como un todo.

"El Plan Sexenal era en sí, un programa común de gobierno que establecía los compromisos del partido con el pueblo y las responsabilidades de los gobernantes ante la Nación" (114).

El maestro Acosta Romero sigue apuntando que "En vista de que la LGPR no alcanzó los efectos prácticos a que se aspiraba, el Plan Sexenal 1934-1940 buscó ordenar dentro de la administración pública el desempeño de sus actividades, para impulsar el crecimiento del país al ser el bosquejo de la política en materia económica" (115).

El llamado Plan Sexenal de 1940-1946 no deja duda en cuanto a la vinculación entre el derecho, la política y la planeación,

114.- Loc. cit.

115.- Loc. cit. y p. 646

pues "por instrucción del Presidente Cárdenas, se creó en la Secretaría de Gobernación, una oficina técnica que ... junto con ... el Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana (PRM antes PNR), propusieron un 'Segundo Plan Sexenal' durante el gobierno del General Manuel Avila Camacho" (116). En dicho plan se "... comentó y se estableció de nueva cuenta que el Gobierno Federal delinear planes de acción integral dentro del terreno económico" (117).

En la época de Miguel Alemán la actividad de planeación se llevó a cabo en las llamadas "Conferencias de Mesa Redonda", que según Acosta Romero, son el "antecedente de los Foros de Consulta Popular" (118).

Durante el sexenio de 1953 a 1958 fue notoria la actividad de planeación del Ejecutivo Federal, sobre todo en materia económica, pues en 1953 se creó el Comité de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dicho organismo cambió su nombre y alcances en 1954, cuando pasó a depender directamente de la Presidencia de la República, bajo la denominación de Comisión de Inversiones (119); y, su importancia, como dice el Dr. Acosta Romero, "... se fundaba en

116, 117.- Loc. cit.

118.- Idem, p. 647.

119.- Loc. cit.

mantener un estrecho contacto con la Presidencia de la República y la información económica que manejaba" (120).

El precedente citado, al decir del Dr. Acosta Romero, fue un impulso fuerte para la planeación en la década de los sesentas, pues fue una pauta del gobierno de López Mateos, quien durante su gestión vio la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la cual se prevé que la actividad de planeación se llevará a cabo por la Secretaría de la Presidencia, entre cuyas funciones están (121):

"artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado:

"... A la Secretaría de la Presidencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"II. Elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo y Programas Especiales que fije el Presidente de la República...

"IV. Coordinar los programas de inversión de los diversos

120.- Idem, p. 648.

121.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1958, citado en Acosta, Miguel, Loc. cit.

órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a éste deban hacerse...

"V. Vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación paraestatal..."
(122).

"En el mes de julio de 1961 se acordó la constitución de la Comisión Intersecretarial, formada por representantes de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público y de la Secretaría de la Presidencia, para elaborar Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social en el corto y largo plazo" (123).

En ese mismo año se formularon "programas especiales para las actividades económicas básicas en el progreso del país; así como la planeación integral de las regiones o localidades que con urgencia demandaran el auxilio federal" (124).

En 1963 presentó al Congreso de la Unión "una iniciativa de ley en materia de planeación denominada 'Ley Federal de Planeación', donde proponía la creación de la Comisión Nacional de Planeación, con competencia a nivel federal en la - - -

122.- Loc. cit.
123.- Idem, p. 649.
124.- Loc. cit.

estructuración de planes y programas de desarrollo ..." (125). El proyecto fue rechazado "en función del carácter federal que se le atribuía a la aludida Comisión Nacional de Planeación" (126).

El llamado "Programa de Desarrollo Económico y Social" de 1966 -1970 como su nombre lo indica, es un plan que define una política económica, cuya prioridad es "alcanzar un crecimiento económico" (127). Durante su vigencia se creó la "Subcomisión de Inversión y Financiamiento, dependiente de la Comisión Intersecretarial, para la formulación de los planes de desarrollo" (128).

Otro argumento a favor de la hipótesis de que la actividad de planeación es una herramienta política del Ejecutivo Federal, se puede observar "Durante la campaña presidencial del Lic. Luis Echeverría Álvarez ... en la cual la elaboración de planes coordinados de desarrollo fue una propuesta de solución a los problemas nacionales" (129).

Este sexenio se caracterizó por una intensa actividad en materia de planeación, no obstante hay autores que sostienen que

125, 126.- Loc. cit.
127.- Idem, p. 650.
128, 129.- Loc. cit.

debido a inercias, falta de recursos financieros y humanos impidieron que el plan se llevase a la práctica (130). Cabe señalar que en dicho sexenio nacieron organismos que abordaron la planeación desde la perspectiva de la regionalización. En efecto, se crearon los COPRODES, Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social, integrados en cada entidad, ordenándolas y jerarquizándolas, poniendo especial interés en las zonas marginadas (131).

Paralelamente se creó en 1975 la Comisión Nacional del Desarrollo Regional, que elaboraría los planes de desarrollo en el mediano y largo plazo del esquema regionalizado, coordinando la inversión pública y la ejecución de proyectos y obras (132).

Con López Portillo, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, regulada por el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (promulgada en dicho sexenio) (133).

En este sexenio la perspectiva de regionalización de la planeación persiste y los COPRODES se transformaron en los

130, 131.- Loc. cit.

132.- Diario Oficial de la Federación citado por Acosta, Miguel, op. cit., p. 651.

133.- Acosta, Miguel, Loc. cit.

Comités Estatales de Planeación (COPLADES), como "enlace entre la planeación nacional y regional" (134).

En dicho período presidencial se elaboró el "Plan Global de Desarrollo" (PGD), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1970 (130), que se reveló como ... un paso más en la tarea de llegar a un sistema integral de planificación del país, al aprobar el establecimiento de patrones de eficacia, eficiencia y congruencia en el desarrollo de las actividades en torno a los objetivos y propósitos establecidos" (135).

Es durante esta gestión que se empieza a "pactar" más formalmente el desarrollo entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, por medio de instrumentos de derecho público que se definían como herramientas políticas, financieras, programáticas y presupuestales. Estos instrumentos jurídicos fueron llamados Convenios Unicos de Coordinación, cuya finalidad fue "fortalecer el pacto federal y propiciar el desarrollo autónomo y equitativo de las diversas regiones del país, aunque en ciertos casos sus efectos fueron contrarios al federalismo" (136), puesto que la planeación y las decisiones se centraliza

134.- Loc. cit.

135.- Idem, p. 652.

136.- Loc. cit.

ron (137), tal vez debido a una organización presupuestal cuyas políticas de gasto estaban definidas a nivel central (138), no obstante que estaban avalados por las actividades de planeación estatal que se llevaban a cabo por las entidades federativas y que se plasmaban en los Planes de Desarrollo Estatal (PLADES), atendiendo a las prioridades nacionales y estatales (139), "... lo que constituyó una importante aportación para la integración en el marco regional durante la administración 1976-1982" (140).

El Plan Nacional de Desarrollo 1982 - 1988, "... surge como resultado del Plan Básico de Gobierno y la plataforma electoral, elaborada por el Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del Partido Revolucionario Institucional y aprobado durante el desarrollo de la XI Asamblea Nacional Ordinaria del PRI" (141). El contenido de este instrumento se divide en dos partes. La primera es de naturaleza eminentemente política (como su nombre lo indica "Principios Políticos, Propósito, Objetivos y Estrategia") (142). En efecto,

137, 138, 139, 140, 141, 142.- Loc. cit.

el primer apartado contiene " ... la política del Estado Mexicano de acuerdo ... a los principios del Proyecto Nacional inscritos en la Constitución Política" (143), y "Las bases políticas que lo harán posible y lo complementarán se describen en lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia"(144).

El segundo apartado llamado la "Instrumentación de la estrategia" (145), también contiene el ingrediente político, toda vez que en "El capítulo de la política económica general describe los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado para avanzar hacia los objetivos nacionales. Se describe el manejo de la política de gasto público, precisándose los propósitos que ... pretende alcanzar a través de ésta y se presentan los lineamientos de política de Empresa Pública. ... Define la aplicación también de políticas de ingreso público, de subsidios, crediticia y monetaria y de deuda pública... Por otra parte precisa la aplicación de políticas cambiarias de comercio exterior y de inversión extranjera" (146).

Asimismo explicita las políticas social, sectorial y regional;

143, 144.- Loc. cit.
145.- Idem, p. 654.
146.- Loc. cit.

en este último aspecto se avanza al prever el establecimiento de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática que se vinculan con el Sistema Nacional de Planeación Democrática (147). Asimismo el instrumento jurídico programático y presupuesto, para promover la vertiente de coordinación cambia de nombre para denominarse "Convenio Unico de Desarrollo" (148).

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, es como el anterior instrumento decididamente político, que robustece la actividad del Ejecutivo Federal en materia de planeación. Basta con citar los objetivos que persigue; "... la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; la ampliación de la vida democrática; la recuperación del crecimiento con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población" (149).

En otro capítulo se harán comentarios a dicho plan, por el momento sólo se pretende apuntar la naturaleza política de la planeación en México y la evidente actividad de control que el Ejecutivo ejerce sobre ella, hipótesis que se sustenta observando tanto la conceptualización de la planeación, como los aspectos del devenir de la administración pública que en

147.- Loc. cit.

148.- Ídem, p. 655.

149.- Loc. cit.

esta materia, se expusieron.

CAPITULO SEGUNDO
LA PLANEACION, EL DERECHO
Y LA POLITICA

1.- COMENTARIOS SOBRE EL VINCULO ENTRE LA PLANEACION Y EL DERECHO.

El vínculo indisoluble que une a la planeación con el derecho mexicano contemporáneo, nace desde el movimiento revolucionario de 1910.

"En nuestra Carta Magna se incorporaron las demandas populares del movimiento revolucionario y se dio base para el establecimiento de la futura estructuración social y económica del país. Quedó constitucionalmente establecida una nueva concepción de los fines del Estado, el condicionamiento de la propiedad privada al interés público, el mandato de crear las condiciones materiales para hacer efectiva la libertad, las bases de una economía mixta, la defensa de los derechos de obreros y campesinos y el dominio de la Nación sobre sus recursos básicos..." (1).

1.- De la Madrid, Miguel, Planeación para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 10.

No se puede hablar de planeación sin hacer referencia a la Constitución, pues ésta "...es a la vez historia, ley y plan" (2), de ahí que el derecho y la planeación están vinculados incuestionablemente.

En efecto, el constituyente plasmó un modelo de Estado en los artículos 39, 40 y 41, que, parafraseando a Hegel, se revela como un conjunto de fórmulas de un manifiesto del pueblo, en el sentido de que ha decidido seguir un proyecto nacional, mediante un pacto que da a luz a un Estado "como realidad de la voluntad sustancial que posee autoconciencia elevada a universalidad" (3). "Esta unidad sustancial como absoluta e inmóvil es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como esta finalidad última, tiene un derecho superior al de los individuos, cuyo deber supremo es el de ser miembros del Estado" (4). Para Hegel, al cumplirse el deber del individuo colectivamente, se satisfacen todas las necesidades de su bienestar individual y siente a la vez orgullo de pertenecer al Estado (5).

Hegel dice que "la Constitución Política es la organización del Estado y el proceso de su vida orgánica en referencia a

2.- Loc. cit.

3.- Hegel, George, Filosofía del Derecho. Traducción revisada por Laura Munes y Eduardo Ceballos, 2a. edición, UNAM, México, 1985, p. 242.

4.- Idem, p. 243.

5.- Idem, p. 244.

sí mismo" (6). "La Constitución es racional en la medida en que el Estado determina y diferencia en sí su actividad según la naturaleza de su concepto" (7). Pues su racionalidad deviene de la naturaleza de los individuos que la crean como reflejo inmediato de su espíritu de universalidad, que quiere y sabe lo sustancial por la autoconciencia de las instituciones que preservan sus intereses particulares y colectivos (8).

De donde Hegel afirma que "... la Constitución ... es la racionalidad desarrollada y realizada" (9); y, sus instituciones "son la base firme del estado así como de la confianza y disposición de los individuos por él, las piedras angulares de la libertad pública, pues en ellas existe realizada la libertad particular como racional y en ellas se da la unión en sí de libertad y de necesidad" (10).

Pero tal libertad requiere de la división de los poderes, pues el principio de división de poderes es un presupuesto básico del equilibrio del Estado para ser garante de su permanencia en prosecución de la libertad, dado que la lucha y oposición entre cada poder balancea su unidad sustancial y finalista (11).

6.- Idem, p. 264.

7.- Idem, p. 265.

8.- Idem, p. 250.

9.- Loc. cit.

10.- Idem, p.p.251-252

11.- Idem, p.p.266-267.

El cambio logrado en México con la Constitución de 1917 en el campo jurídico no solo implicó la sustitución de la Carta Magna de 1857, sino que abrió un espacio para la entrada de México a un contexto internacional de post-guerra, enfrentando problemas de amplia gama, de ahí que se antoja exacta la afirmación de Hegel, de que "cada pueblo tiene la Constitución que es adecuada a él y que le corresponde" (12).

Un Estado surgido de una revolución "consolida su legitimación socio-histórica en la medida que va traduciendo en realidades los objetivos que recoge su plataforma ideológica, en tanto que éstos se establecen como medios para resolver las demandas populares que le dieron origen" (13). Estos objetivos requieren de instrumentos que los hagan operativos en acciones que persigan metas concretas (14).

Puede afirmarse que la capacidad política y administrativa potencial del "Estado Mexicano, se establece y delimita formalmente en la Constitución de Querétaro" (15), que no sólo otorga y establece las garantías individuales y reconoce las sociales, sino que reserva a la nación la titularidad exclusiva de ciertos derechos y potestad de determinar las modalidades

12.- Idem, p. 272.

13.- Carrillo, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, 2a. edición, Porrúa, México 1980, p. 19.

14.- Idem, p. 20.

15.- Idem, p. 21.

y límites de su ejercicio (16).

El proyecto de nación abandonó el concepto tradicional del Estado gendarme, para atribuirse el carácter del "Estado de servicio" o de "bienestar"; o como lo definen otros, como "Estado agente de cambio", con toda la capacidad política necesaria para cumplir sus propósitos (17). Así, el Estado mexicano tiene obligación de marcar objetivos y las rutas que se han de seguir para lograr el desarrollo integral del país, valiéndose de sistemas organizados por el Ejecutivo Federal (19). Pero estos sistemas deben apegarse al principio de legalidad, por tanto, se eleva a nivel constitucional la sujeción jurídica de los tres sectores de la población (público, social y privado) al proceso de planeación del desarrollo (19). Por ello la planeación en México está vinculada al concepto de rectoría del Estado, pues ésta se vale de instrumentos como la planeación para cumplir con sus responsabilidades en la promoción del desarrollo (20).

2.- SOMERA EXPOSICION SOBRE UNA PERSPECTIVA DE POLITICA ECONOMICA Y PLANEACION.

16.- Loc. cit.

17.- Idem, p. 23.

18.- Loc. cit.

19.- Witker, Jorge, Derecho Económico y Planeación en México en la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, año 7, número 7, México, 1983, p. 362.

20.- Loc. cit.

Se puede afirmar que en América Latina "...una nueva política económica constituye la forma por excelencia de la planeación" (21). Esta idea parte de la concepción de la planeación como una actividad "...necesaria para lograr el objetivo de un desarrollo económico y social que beneficie a las mayorías..."

(22). No obstante, como se afirmó en un simposio sobre planeación, "la tradicional economía política de la planeación y más generalmente la ciencia económica actual atraviesan por un período de relativo estancamiento, de crisis conceptual interna, que limitan su utilidad en cuanto al auténtico conocimiento de los problemas que aquejan a nuestra realidad económica y de sus formas deseables de reorganización. Por otro lado, el desorden económico internacional, consecuencia del agotamiento de un cierto estilo de desarrollo que había logrado una vía estable de crecimiento, abre la posibilidad y también la necesidad para ciertos países como México de una nueva política económica, globalizadora, que propicie, a través de la superación misma de los desequilibrios actuales, la emergencia del modelo de país al que se aspira en el largo plazo. Este estancamiento conceptual, aunado a la urgencia del llamamiento de la realidad, caracteriza la situación actual de la planeación, precisa el reto al que se enfrenta y define el

-
- 21.- Córdoba, José, en De la Madrid, Miguel y otros, Planeación para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 13.
- 22.- Labastida, Francisco, en De la Madrid, Miguel, op. cit. p. 19.

ámbito de sus perspectivas" (23).

En otras palabras, las teorías puras en materia de planeación económica están en crisis conceptual, pues no pueden explicar la realidad económica actual satisfactoriamente a partir de sus postulados puros u ortodoxos (24). Así, "si se exige una completa pureza conceptual, en materia económica existen únicamente dos sistemas teóricos fuertes: el marxista y el neoclásico; y dos formas polares de organización con una perfecta lógica interna: la economía de mercado y la economía centralmente planificada. El problema de la economía política consiste en explicar lo que se observa universalmente y que contradice esta lógica sencilla: la intervención del Estado en las economías de mercado y la presencia del mercado en las economías planificadas" (25).

Ahora bien, siguiendo al autor de las ideas expuestas, la teoría neoclásica tiene una "visión mercantilista del mundo, en donde todo se puede intercambiar contra todo..." (26), pero los teóricos neoclásicos reconocen ciertos fenómenos no mercantiles, pero de naturaleza económica, como la intervención del Estado en la economía (27). La postura neoclásica

23.- Córdoba, José, op. cit., p. 38.
24, 25, 26, 27.- Loc. cit.

justifica esta "aberración teórica" del intervencionismo estatal en los términos siguientes (28): "En primer lugar, la naturaleza de ciertos bienes hace difícil asignarles un título de propiedad, porque los costos... son excesivamente elevados. Estos bienes escapan... del mercado... tal es el caso de bienes públicos como la defensa nacional, o de infraestructuras de uso colectivo. En segundo lugar, es sabido que los mecanismos del mercado no pueden por sí solos lograr una redistribución de la riqueza y de las oportunidades conforme a una idea superior de justicia social. La justicia distributiva del mercado sólo asegura que el individuo obtendrá ventajas materiales dentro de un juego contractual y en proporción con sus oportunidades originarias. En este caso, el Estado puede intervenir para ... corregir las disparidades de origen. Desde el punto de vista neoclásico, las políticas de educación y seguro social de las economías de mercado desarrolladas se justifican sobre esta base.

"Por fin, y esto es tal vez lo más importante, el Estado interviene para contrarrestar imperfecciones del mecanismo del mercado que son resultado de riesgos contra los cuales no es posible asegurarse, de falta de información o de fallas de

28.- Loc. cit.

coordinación entre los agentes privados. Así explica la teoría neoclásica que el Estado haya intervenido en ciertos sectores básicos, en inversiones con alto riesgo y largo plazo de maduración, cuyas características restringen las posibilidades de participación del sector privado. Así ante todo puede justificarse, en teoría y sobre la base de fallas de coordinación e información, la intervención reguladora que los países capitalistas han adoptado después de Keynes y que constituye... la forma tradicional de la política económica. Sabemos que, concebida como control de la demanda agregada esa política ha fracasado, demostrando la actual incapacidad de la teoría neoclásica para explicar el comportamiento real de las economías de mercado en desequilibrio" (29).

La teoría marxista, "... invirtiendo el orden de la visión neoclásica, parte de lo social para llegar al individuo" (30). Para el marxismo el individuo "...desaparece detrás de la lógica del capital, concebido éste como una relación social que se reproduce. En esta lógica, el Estado desempeña la función de sostener la reproducción ampliada de las relaciones capitalistas, creando fuera del mercado, las condiciones necesarias a la acumulación del capital" (31). No obstante, la postura

29.- Idem, p. 39-40.

30, 31.- Loc. cit.

dogmática del marxismo "...reduce el análisis positivo del pa pel del Estado a una teleología de su acción. En ese proceso, los efectos de la intervención pública se identifican con las razones mismas de dicha intervención..." (32). Así "... basta demostrar, a nivel de grandes categorías, porqué la acción del Estado contribuye a la reproducción ampliada de las relaciones capitalistas para que sea innecesario analizar de manera positiva y detallada los mecanismos de esta acción" (33).

En cuanto a la presencia del mercado en economías planificadas, "cabe recordar que en la tradición marxista -es decir en su forma original- el socialismo es fundamentalmente un ejercicio específico del poder político que sucede a la toma del poder por el partido de la clase obrera... no es por lo tanto, un modo de producción estable, cuyas categorías económicas pudieran analizarse per se. Corresponde a una fase histórica de transición social cuyo término -utópico, por ser infinitamente remoto- se caracteriza por el control efectivo del proceso de producción por parte de los productores directos" (34).

Por ello, el mencionado autor, citando a Bettelheim, afirma que es incorrecto determinar la naturaleza socialista de un régimen a partir de criterios estáticos y economicistas toda vez que dicha naturaleza debe establecerse mediante un análisis de su evolución política. Así la presencia de fenómenos de mercado se interpreta como un resabio de los rasgos de la sociedad anterior (35).

Por otra parte, la planeación, entendida como política económica, actualmente se desarrolla "...contrariamente a la idea según la cual planear sería implementar un modelo predeterminado, la práctica tiene que adelantarse a la teoría. La creatividad social en su sentido más amplio tiene que sustituir las fallas y lagunas de la reflexión conceptual. El cruce sistemático entre lo económico, lo político, lo social y lo cultural, debe contrarrestar los límites de un enfoque estrictamente económico" (36).

En efecto, en México no se sigue ningún modelo rígido o predeterminado de planeación, no obstante, se debe reconocer que en la praxis, nuestro sistema de planeación se ha nutrido de modelos como el francés que, al decir de Acosta Romero, es

35, 36.- Loc. cit.

del tipo indicativo o flexible "que responde a la filosofía de búsqueda de un punto medio que concibe el respeto a la libertad y a la iniciativa individual con una orientación común del desarrollo" (37).

Esta planificación "a la francesa" (38) surgió en la segunda post-guerra y está "asociada a la idea de crecimiento total y global de una nación atrasada o relativamente desfasada con una fuerte presencia del sector público que al calor de un contexto económico estable ha podido alcanzar periódicamente incrementos cuantitativos sustanciales de riqueza, si bien en la distribución personal y territorial de esta riqueza sus éxitos han sido mucho menores" (39).

Este tipo de planificación indicativa es contrario al impositivo (como se apuntó con anterioridad), pues a diferencia de éste, aquel no es obligatorio ya que su ejercicio se logra voluntariamente por parte de los sectores interesados" (40).

En México la planeación así concebida, se traduce en una forma de intervencionismo del Estado, que ha evolucionado adoptando diversas maneras de expresarse, hasta llegar a la forma

37.- Acosta, Miguel, op. cit., p. 640.

38.- Loc. cit.

39.- Bassols, Martín, Constitución y Sistema Económico, Editorial Tecnos, Madrid, p. 217, citado en Acosta, Miguel, Loc. cit.

40.- Loc. cit.

que está legitimada en la Constitución y en la Ley de Planeación, denominada Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El intervencionismo del Estado, como se vio en el apartado anterior, ha tenido distintas formas de manifestarse; pero visto este fenómeno desde el ángulo de la economía política o como instrumento de política económica, se observa una diferencia entre la crisis de los años treinta y la década de los años setenta. "La duración, más que la severidad de la recesión, dio un caracter singular a la crisis de los años treinta y su resolución estuvo acompañada del renacimiento teórico Keynesiano. Por el contrario, lo que distingue a la crisis de los años setenta es la lentitud del proceso de recuperación económica y la ausencia de ajuste o innovación teórica fundamental" (41).

En la actualidad, contrariamente a lo que se observó en la década de los sesenta, en el sentido de institucionalizar formalmente la planificación económica, "...motivos de coyuntura económica, demandas de descentralización y crítica a los procesos burocráticos, determinan una práctica planificadora mucho más flexible y antiformalista, calculando el grado de

41.- Córdoba, José, op. cit., p. 41.

operatividad que razonablemente puede alcanzar (42).

Por ello se impone "...un nuevo tipo de planeación, basado en la redistribución del gasto público y de los niveles de servicios públicos entre las distintas instancias territoriales y mantenimiento de la función de estabilidad económica a cargo de las autoridades centrales" (43).

En efecto, la política económica de la actualidad es producto de la revisión y rectificación de los cambios que tuvieron lugar a partir de la década de los sesenta. Ya en 1960, en los países capitalistas "se llegó a creer que la política económica había adquirido singular eficacia en su papel regulador del sistema económico, pues éste respondía adecuadamente a las medidas correctivas sugeridas por el análisis Keynesiano" (44). "... las viejas crisis económicas y la inestabilidad de la postguerra eran asuntos del pasado" (45). Esto se explica porque en los sesentas había un adecuado manejo de la demanda agregada y un gasto público equilibrado con los niveles de impuestos. Por otra parte, en el marco internacional se pactó una política de pleno empleo que parecía accesible; por su parte el desempleo era escaso y el producto era

42.- Acosta, Miguel, op. cit., p. 641.

43.- Loc. cit.

44.- Solís, Leopoldo, en De la Madrid, Miguel, op. cit., p. 26.

45.- Loc., cit.

susceptible de ser controlado, resultando que los precios no se elevaran (46).

"La sincronización de medios y efectos en política económica parecía ser un logro esencial de la macroeconomía y del avance general de la teoría y la política económicas ... centradas en el manejo de la demanda agregada, las políticas económicas conferían un carácter ordenador al comportamiento de la producción, que debía seguir las pautas señaladas por los planes económicos" (47). Se requería mantener la utilización plena de los recursos productivos y para ello era necesario estimar los requerimientos de crecimiento del gasto público y del crédito público (48). El gasto Federal mantuvo producción y empleo en niveles adecuados (49). "Determinar el agregado, su composición y estructura, funcionaban como elementos rectores del nivel del producto, de su asignación sectorial y de la distribución del ingreso" (50).

En esa época se aplicaron ajustes en la política económica tales como el establecimiento de que el destino y monto de las inversiones se fundaría en el precio - costo; programación lineal; modelos de insumo - producto, etc.. Se fincó la

planeación económica en un marco poskeynesiano que se basó en el "modelo de formación de capital del tipo Harrod-Domar; después con los modelos desgregados de insumo-producto; más tarde modelos econométricos de programación y de congruencia de política económica, compatibles entre medios y fines; finalmente se disponía de instrumentos complementarios que permitían un consenso sobre los objetivos posibles a alcanzar en un sistema de planeación" (51).

Actualmente se observa que la capacidad productiva aumenta a tal punto "...que en ocasiones el mayor desarrollo auspicia regímenes autoritarios; que sólo los salarios de algunos crecen en forma real; que la estructura social asimila todos estos hechos, destruyendo o desdeñando su acervo cultural -si es que no violentando su sistema de pensamiento- para adaptarse a aquello que el avance económico imitativo parece ponerle en la mesa" (52).

Ello no sugiere dejar a un lado la planeación tradicional, sino complementarla. Tampoco se sugiere el extremo de que un plan incluya "objetivos culturales" como un renglón presupuestario (53).

-
- 51.- Idem, p. 27
52.- Idem, p. 35
53.- Loc. cit.

"La planeación ... puede concebirse como un instrumento de transformación que amalgame los objetivos sociales, los culturales con los económicos" (54). Se debe por tanto evitar hacer de la planeación un ejercicio mecánico, economicista que solo asigna fines y medios a los distintos agentes económicos (55). Es decir, no podemos concebir a la planeación ubicada dentro de una burbuja de racionalidad económica pura.

La planeación como política económica requiere de un Estado fuerte que dirija el cuerpo social y no un Estado obeso que lo ahogue controlándolo (56). Así, en México se pretende que la planeación se haga consistir "en un esfuerzo sistemático de congruencia entre la filosofía política y el país que se quiere y puede ser; una confronta. nacional entre ambiciones y posibilidades, una identificación ordenada de los objetivos por lograr y de los obstáculos por superar..." (57).

El éxito de la planeación no es función directa de su coherencia interna; tampoco es consecuencia necesaria de determinada decisión por parte del gobierno de proveer los medios para su ejecución. El éxito final de la planeación depende

-
- 54.- Aceves, Angel, Relatoría, en De la Madrid, Miguel, op. cit., p. 308.
55.- Loc. cit.
56.- Córdoba, José, op. cit., pp. 43-44.
57.- Loc. cit.

de la convergencia entre las voluntades de todos los mexicanos" (58).

3.- BREVE REFERENCIA AL MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION.

El México del siglo XX se ha transformado en todos los órdenes, basta observar el cambio rural y urbano, asociado a una acelerada industrialización, que ha modificado el tamaño, composición y localización de la población, aunado al desarrollo de regiones y la modificación de la estructura productiva (59).

En esta última década del siglo las relaciones económicas, en relación al mundo y hacia el interior se tornan complejas (60).

"La interdependencia de nuestros procesos productivos entre sectores y regiones es cada vez más amplia, lo que lleva a efectos y reacciones en cadena ante los fenómenos económicos nacionales e internacionales" (61).

En lo social también se dan cambios. "El tejido social es más rico y complejo" (62). Las distintas organizaciones colectivas se robustecen y amplían. Los obreros, campesinos, clases

58.- Loc. cit.

59.- Sáenz, José, obra colectiva, La Renovación Nacional a Través del Derecho, Porrúa, México, 1988, p. 308.

60.- Idem, p. 309.

61, 62.- Loc. cit.

medias, profesionistas, empresarios, técnicos, participan más en política y están interconectados en sistemas de comunicación nacional con posibilidades para expresar puntos de vista uniformes (63).

Se dice en discursos políticos que el Estado se ha modernizado. Que ha habido avance institucional para dar respuesta a nuevos problemas del desarrollo, sin embargo, persisten la desigualdad social, la ineficiencia y baja productividad, la escasa competitividad de nuestros productos en el exterior y la insuficiencia de ahorro interno para financiar el desarrollo (64).

La expansión de la producción y la industrialización general del país trajo desequilibrios (65). "De 1940 a fines de la década de los años cincuenta, el crecimiento de la producción es tuvo acompañado de un financiamiento inflacionario que desestabilizó el agro y repercutió en las comunidades urbanas en formación, provocando un agudo desequilibrio externo" (66).

"Durante los años sesenta se pudieron encontrar formas de financiamiento externo de la expansión económica, se elevó el ingreso de los trabajadores organizados, pero no se atendió de

manera suficiente al campo" (67) a la vez que no se fomentó el ahorro interno, lo que ocasionó la fractura de la infraestructura económica y social. Asimismo, se desaprovechó el auge económico internacional de la posguerra por falta de instrumentos jurídico económicos adecuados a las necesidades de competencia internacional (69).

Durante la crisis mundial de 1973 se vio la necesidad de reestructurar la organización de la economía y sus fuentes de financiamiento, pues dada la dinámica del proceso de crisis y la ausencia de medidas correctivas consistentes y los impactos internacionales, el Estado se veía impedido para configurar una estrategia de desarrollo permanente para resolver de manera estructural los principales desequilibrios económicos y sociales del país (69).

Es evidente que faltaba una "adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias de desarrollo integral, que generaba incertidumbre y obstaculizaba el desarrollo" (70). Este escenario sirvió de justificación al Ejecutivo Federal para enviar una iniciativa al Congreso para elevar a rango constitucional la obligación a cargo del Estado de la definición

67.- Loc. cit.

68.- Idem, p. 310

69, 70.- Loc. cit.

del plan para el desarrollo del país.

3.1 La Reforma a la Constitución Política.

La exposición de motivos de la reforma dice que el desarrollo económico debe tener sus bases institucionales y legales en el texto de la Constitución, pues "en la época actual, no es posible separar lo económico de la participación y los valores de la sociedad" (71) la legitimidad de nuestro régimen de riva de la revolución y de la voluntad del pueblo en ejercicio de la democracia, que faculta al Estado para conducir con eficiencia el desarrollo integral (72).

La reforma constitucional de 1982 - 1983 pretende guardar congruencia con los principios, la naturaleza y funcionamiento del sistema político surgido de la revolución (73). Se puede afirmar que tiende a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático y no se aparta de la filosofía política esencial del movimiento de 1910 (74). Cabe destacar que la iniciativa enviada al constituyente Permanente, en diciembre de 1982, además de reformar el artículo 26 constitucional, incluyó reformas y adiciones a los artículos 25; 27 fracciones XIX y XX; 28, y 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F. El conjunto de estas disposiciones se refieren a la rectoría del Estado

71.- Loc. cit.
72.- Idem, p. 311.
73.- Loc. cit.
74.- Idem, p. 312.

y la economía mixta; asimismo ordenan el establecimiento de un sistema de planeación del desarrollo de carácter democrático; incluyen al campo en el proceso de desarrollo y buscan mejorar la impartición de la justicia agraria; por otra parte, se definió con precisión la esfera del Estado en cuanto a las áreas estratégicas y prioritarias de su exclusiva injerencia; y, finalmente, se define la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal (75).

Esta reforma, dota al Estado de un imperio indiscutible en materia económica y se revela como un instrumento del Ejecutivo para "ordenar las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento" (76).

En efecto, las reformas aludidas dieron lugar a que "... el constituyente Permanente cambiara el contenido de los artículos 25 y 26 Constitucionales que antes ...establecían las garantías referentes al Derecho de Privacía de la Correspondencia y Papeles, así como el Derecho de Requisición a las Fuerzas Armadas en tiempo de guerra, pasando su texto a los dos

75.- Idem, p. 313.

76.- Idem, p. 312.

últimos párrafos del artículo 16 de la propia Constitución" (77).

En particular, el artículo 25 "Define la rectoría del Estado en el sistema económico para alcanzar un desarrollo integral" (78). Asimismo, "Convoca a participar en las tareas del desarrollo a los sectores públicos (Sic), social y privado, tipificando a nivel constitucional el esquema de economía mixta..." (79). "Es decir, la política económica del gobierno federal y su misión interventora, está validada por una norma primaria, por lo que no corresponde ni a los mecanismos del mercado ni a grupos privados, orientar o imponer modelos de política económica exclusivamente privados o liberales" (80).

La función rectora del Estado, al concurrir con los sectores privado y social a las tareas de la planeación, da lugar "... a una noción tripartita del proceso económico... en donde... el sistema de economía mixto adquiere ...una clara legitimación a nivel constitucional" (81).

Pero esta función rectora del Estado descansa en el Poder Ejecutivo, pues basta analizar este marco jurídico a la luz

77.- Acosta, Miguel, op. cit., p. 658.

78.- Witker, Jorge, Derecho Económico, op. cit., p. 45.

79.- Idem, p. 46.

80.- Idem, p. 56.

81.- Loc. cit.

de la exposición del maestro Acosta Romero, quien afirma que: "Con el propósito de realizar la mejor estimación de los recursos nacionales, facilitar la apreciación de las necesidades existentes y la formulación de planes y programas de acción que ordenen y racionalicen el desarrollo de las actividades conferidas al Ejecutivo Federal se llevaron a cabo una serie de reformas y adiciones al texto Constitucional..." (82).

3.2.- La Ley de Planeación y el Ejecutivo Federal. Más adelante señala el mismo autor las funciones y responsabilidades del Ejecutivo Federal en materia de planeación, que le ordena la ley reglamentaria del artículo 26 constitucional: "La Planeación Nacional es responsabilidad del Ejecutivo Federal, quien con la participación de los grupos sociales la conducirá en los términos de la Ley(art.4)" (83). Asimismo, en la ley se reitera (art.6) la obligación a cargo del Ejecutivo Federal de rendir el informe anual de gobierno haciendo mención expresa de las directrices que se hayan adoptado en la conducción de la planeación nacional de desarrollo. De igual modo, en el mes de marzo de cada año el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, un informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan, la que presentará a su vez, un informe a la Cámara de Diputados, que permitirá el ejercicio de las atribuciones que en materia financie

82.- Acosta, Miguel, op. cit., p. 658.

83.- Idem, p. 659.

ra le han sido confiadas" (84).

Por otra parte, la propia Ley de Planeación establece en su artículo 9°. la obligación de la administración pública centralizada y paraestatal, de contribuir en la actividad de planeación (85). Esto desde luego es una actividad del Poder Ejecutivo; así como lo que establecía el artículo catorce de dicha Ley, al señalar las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto (que pasaron a las Secretarías de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público, por virtud de la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de febrero y mayo de 1992), mismas que confirman la hipótesis de que el Ejecutivo Federal acapara la función de planeación (86). Así se nos antoja exacta y objetiva la afirmación del maestro Acosta Romero que dice: "La magnitud de las atribuciones de esta Secretaría -se refiere a la de Programación y Presupuesto -, la convierten en una supersecretaría, ya que se sobrepone a otras dependencias y marca pautas a seguir que pueden ser contrarias a los planes que la propia dependencia se proponga, lo que suele ocasionar conflictos entre los titulares de las mismas, por lo que ante tal situación, podría ser conveniente la integración de un Consejo Nacional

84.- Idem, pp. 659 - 660.

85.- Loc. cit.

86.- Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero y 25 de mayo de 1992.

en materia de Planeación Económica y Social, ajeno a las Secretarías de Estado, que analizara objetivamente los fenómenos económicos, sociales, políticos y culturales del país, proponiendo soluciones a los problemas, mediante la estructura de planes y programas de desarrollo" (87).

El artículo 21 señala la obligación del Presidente de la República, de entregar, en un plazo de seis meses a partir de su toma de posesión, el Plan Nacional de Desarrollo al que se ujetará al país durante su gestión; y, con posibilidad de elaborar planes a ejecutarse después de su administración (88).

En esta Ley se determina la instrumentación del proceso de la planeación" (89), que es una etapa que está conformada por cuatro vertientes que, en la práctica, "...combinan objetivos, estrategias, y metas a fin de precisar el carácter jurídico y operativo de los medios y las acciones" (90).

Dichas vertientes son: la obligatoria, que consiste en que la Administración Pública Federal está sometida, desde luego al plan que se formula; la vertiente de inducción, que consiste en "...el manejo que el sector público realiza de sus

87.- Acosta, Miguel, op. cit., p. 660.

88.- Loc. cit.

89.- Idem, p. 661.

90.- Loc. cit.

actividades de la comunidad dentro del proceso de desarrollo integral de la misma" (91). Por medio de esta vertiente se pueden establecer ...las directrices necesarias que permiten orientar, inducir, regular, limitar o en su caso prohibir las actividades individuales o de grupo con apego al ordenamiento jurídico, a fin de realizar el contenido del plan (92); por otra parte, la vertiente de concertación, que se traduce en formular instrumentos de derecho público, llamados convenios de concertación, que suscribe el gobierno Federal con los sectores social y privado (93). Esta fórmula es desde luego una manifestación más del carácter político de la actividad de planeación que realiza el Ejecutivo Federal, los convenios de concertación, en la práctica se celebran y formalizan en actos públicos de corte político, convocando a los medios masivos de comunicación; la vertiente de coordinación es también una actividad sin duda política y económica, pues consiste en la suscripción de convenios entre la federación, los estados y los municipios. Estos convenios son verdaderos instrumentos políticos, de los que se sirve el Ejecutivo para llevar a cabo una política económica con los estados de la federación y los municipios.

El encuadre jurídico de la planeación se complementa con un

91, 92, 93.- Loc. cit.

tejido de normas constitucionales, que en general contienen las principales atribuciones del Estado en materia económica, y son los artículos 3°, 5°, 27, 28, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131, que se traducen en las bases constitucionales para legislar en materia de fomento industrial, agrícola, minero, energético, ciencia y tecnología, pesquero, pecuario, forestal y turismo; asimismo en la regulación del comercio exterior y la política cambiaria, antimonopólica, de la inversión extranjera, la actividad de empresas transnacionales; la adquisición de tecnología y la organización y defensa de los consumidores; por otra parte la facultad de legislar en derecho penal económico y la reglamentación de la participación y gestión del Estado en la economía nacional (94).

94.- Sáenz, José, op. cit., p. 312.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO TERCERO

LA PLANEACION EN OTROS PAISES

Siguiendo a Hugo Rangel Couto, "La planeación adopta diversas formas, de acuerdo con la política e ideología de cada país. En Suecia y Finlandia se estableció una agencia fuera del gobierno y éste adopta, de los planes y proyectos que aquella formula, lo que le parece conveniente. Noruega confía la planeación al Ministro de Hacienda. Irán la sitúa fuera de la política incluyéndola entre las funciones del Banco Central. La India y Francia establecieron un organismo especial vinculado al Primer Ministro, Colombia creó una oficina cercana al presidente. Bolivia confiere esta función a la vicepresidencia. Sierra Leona y Nepal, crearon un ministerio especial para la planeación del desarrollo. Corea creó un ministerio de planeación" (1).

Como afirmamos en otro apartado de este trabajo, la actividad

- 1.- Rangel, Hugo, La Teoría Económica y el Derecho, Porrúa, México, 1980, p. 262, en Acosta, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1989, pp. 641 y 642.

del Estado en la planeación económica dejó de ser un recurso exclusivo de los países socialistas y se adoptó en numerosas economías capitalistas a partir de la segunda post-guerra (2).

De las ideas expuestas cabe resaltar dos aspectos que son una constante en el pensamiento económico: "...uno estrictamente científico y otro polémico, y casi siempre apologético. El primer aspecto responde a la necesidad de explicar racional y sistemáticamente determinados fenómenos de las relaciones humanas. El segundo tiene el propósito de defender (o criticar) determinadas formas de organización social y política. Aun cuando la coexistencia de ambos aspectos sea en rigor inevitable, se han dado siempre en la historia de las ideas formulaciones en las que predomina uno o el otro" (3).

En el segundo aspecto se sitúan las contribuciones hechas al pensamiento económico por "... Mises, Hayek, Jewkes, Ropke, Robbins, etcétera, que defienden la libre competencia en contra de la planeación económica y en general en contra de cualquier forma de intervención estatal" (4).

Este grupo de autores usan frecuentemente un " ... un tono

-
- 2.- Solís Leopoldo, Perspectivas de la Planeación.- La Planeación Económica y la Economía Mundial, en De la Madrid, Miguel, obra colectiva, Planeación para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 25.
 - 3.- Noyola, Juan, La Evolución del Pensamiento Económico en el Último Cuarto de Siglo y su Influencia en América Latina, en Materiales Investigación Económica, Desequilibrio Externo e Inflación, Facultad de Economía, UNAM, México, 1987, p. 49.
 - 4.- Loc. cit.

dogmático y aun en ciertas ocasiones libresco y superficial" (5). Cabe destacar que ninguno de ellos contribuyó a "... explicar mejor los fenómenos de la vida real" (6).

Por otra parte, el grupo de los primeros diseñó, a partir de los treintas, herramientas teóricas nuevas capaces de enfrentar los cambios económicos (7); así, entre éstos se encuentra Keynes que elabora "... la crítica fundamental hecha al capitalismo por un economista que creía en él. Con Keynes la economía vuelve a convertirse en un estudio de la sociedad en su conjunto, y no de la empresa o del consumidor individual" (8).

"Al lado de esta contribución fundamental, que Keynes formuló en relación al equilibrio de la economía, hay en la teoría general muchas otras aportaciones" (9); no obstante, Keynes influyó en su tiempo como "...catalizador, pues puso en juego fuerzas que llevaron a la incorporación de nuevos instrumentos teóricos tan importantes como los que él había creado y que su peran o refutan muchas de sus concepciones" (10).

La postura Keynesiana de liquidar el "...laissez - faire y su sustitución por la planeación, trajo consigo la necesidad de

5, 6.- Loc. cit.,
7.- Idem, p. 51.
8.- Idem, p. 52.
9.- Idem, p. 53.
10.- Idem, p. 54.

construir nuevas herramientas teóricas y de aplicación práctica. El modelo Keynesiano "...resultaba demasiado global" (11); sobre todo si se trataba de aplicar a países subdesarrollados pues su enfoque macroeconómico era estático, es decir, describía una situación de equilibrio en un momento dado (12).

Como reacción, se dieron intentos para dinamizarlo, de los cuales "...hay dos que han sido verdaderamente fructíferos, los de Harrod y Domar. Estos modelos coinciden en un rasgo esencial que es la concepción de una economía en crecimiento, en la que los elementos dinámicos son la acumulación del capital y la relación de este último y el producto anual" (13). A estos modelos se le suma el esquema de Lowe, para quien "...el desarrollo económico es un fenómeno de transformación estructural, y que para que se realice en condiciones de equilibrio y de utilización plena de recursos hay que resolver los problemas planteados por la indivisibilidad y especificidad de estos últimos, y por las imperfecciones del mercado" (14).

Así, en la postura de Harrod, Domar y Lowe se sitúa como eje de la teoría económica el fenómeno del crecimiento (cuantitativo y cualitativo) (15); de tal suerte que "... la planeación

-
- 11.- Loc. cit.
 - 12.- Idem, p. 57.
 - 13.- Loc. cit.
 - 14.- Idem, p. 58.
 - 15.- Loc. cit.

económica se proponía la sistematización de la política económica ...asegurando el crecimiento económico continuo y el equilibrio interno y externo" (16).

Este esquema no fue suficiente al surgir la crisis de los setenta y la tarea del planificador se dificultó ante la tarea de planear "... metas reducidas o, paradójicamente de corto al cance temporal" (17). Así la planeación a corto plazo tuvo su auge; y sólo se extendió en el largo plazo en campos de alto grado de especificidad (18). En razón de tales enfoques la planeación devino en "...oficio técnicamente muy complicado y políticamente peligroso" (19).

Esta idea de la importancia de la planeación en el mundo contemporáneo lleva al autor citado a afirmar que aquellos países que no practican la planeación "...lo hacen a riesgo de costos cuantiosos, como pueden atestiguarlo varias de las naciones industrializadas, cuya miopía económica ha sido puesta en evidencia por la crisis energética reciente" (20).

Tal es pues la importancia que se atribuye a la planeación, pues "al analizar la crisis contemporánea ...parece que hay

16.- Solís, Leopoldo, op. cit., p. 27.

17.- Idem, p. 28.

18, 19, 20.- Loc. cit.

dos tipos engañosos de planificación: uno, de carácter liberal, se ciñe simplemente a seguir lo que indica el curso de la demanda (como la planificación francesa); y el otro, consecuencia de la distorsión autoritaria de la oferta [como ocurría con la planificación soviética]" (21).

"Ninguno es capaz de aportar nada realmente útil o eficaz respecto de la economía nacional, porque elaboran modelos que son tan sólo teorizaciones de la economía nacional, cuando se sabe que toda economía no es sino una parte de la economía mundial; y porque prever la demanda o planificar la oferta no basta para organizar su mutua compatibilidad" (22).

Pero como contrapartida a dicha afirmación, encontramos que algunos pensadores como Bettelheim y Baran, opinan que la planeación "... dentro del sistema capitalista no sólo está condenada a ser incompleta, sino que es necesariamente ineficiente y conduce a efectuar inversiones cada vez más improductivas" (23).

Para nosotros, la planeación, siguiendo la idea de un estadista mexicano, es una necesidad insoslayable tanto de los países

21.- Attali, Jaques, La Crisis Económica Mundial: El Nuevo Orden Económico Internacional y la Planificación, en De la Madrid, Miguel, op. cit., p. 63.

22.- Loc. cit.

23.- Baran, P., National Economic Planning, Survey of Contemporary Economics, Vol. II, ed. Haley, Nueva York, 1952, en Noyola, Juan, op. cit., p. 56.
Bettelheim, Ch., Les Problemes Theoriques et Pratiques de la Planification, Presses Universitaires de France, Paris, 1944, en Noyola Juan, Loc. cit.

desarrollados como para los que están en vías de desarrollo (24). La dinámica interna de los países y "... los rearrreglos económicos y sociales exigen, en mayor medida, que la planeación se convierta en un estilo de gobierno" (25).

1.1. El Plan francés.-

Siguiendo al doctor Acosta Romero, "La praxis planificadora occidental ha creado incluso su propio modelo, la llamada planificación indicativa de origen francés que responde a la filosofía de búsqueda de un punto medio que concilie el respeto a la libertad y a la iniciativa individual con una orientación común del desarrollo" (26).

Esta forma de planeación, surgida después de la segunda guerra mundial, está "...asociada a la idea de crecimiento económico total y global ...con una fuerte presencia del sector público ..." (27) y se "...apoya principalmente en la política del Estado, concerniente únicamente a las inversiones del sector público y los efectos que puedan generar en el sector privado el cual conserva su autonomía" (28), aquí el plan no es otra cosa que un medio para eliminar las variables e incertidumbre, pues al ser una planeación indicativa, el plan nacional puede

24.- Salinas, Carlos, Petróleo y Planeación en México, en De -
la Madrid, Miguel, op.cit., p. 292.

25.- Loc. cit.

26.- Acosta, Miguel, op. cit., p. 640.

27, 28.- Loc. cit.

servir a las empresas; así este plan no es obligatorio, y su ejecución depende de la voluntaria aceptación de los particulares o sectores interesados (29).

Según el maestro Acosta Romero, la planeación francesa tuvo influencia en Inglaterra, Italia, América Latina "...e incluso el Presidente Kennedy se planteó la posibilidad de introducir-la en Estados Unidos" (30).

En efecto, cabe mencionar como ejemplo lo manifestado por Lewis al referirse a la planeación en la Gran Bretaña; "Siempre ha habido cierta planificación parcial de largo alcance, ya sea en el sector público (camino, energía eléctrica, universidades) o en el sector privado (programa de inversión de empresas individuales). El nuevo fenómeno consiste en que el gobierno elabora (con la mayor o menor colaboración de la empresa privada) un "plan" para toda la economía, tanto pública como privada.

"Desde 1929 la URSS ha venido haciendo vastos planes para toda la economía, pero los 'planes' que ahora se hacen en Europa occidental difieren tanto en detalle como en intención..." (31).

A esta segunda categoría pertenece la llamada planeación

29.- Loc. cit.

30.- Idem, p. 641.

31.- Lewis, Arthur, La Planeación Económica. Traducción de Daniel Vázquez Díaz, primera reimpresión de la 2a. edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 13.

indicativa, en donde "... las empresas privadas y públicas tienen que elaborar sus planes de largo alcance; todos los que invierten actúan de acuerdo con este plan. El éxito de un plan depende de los otros..." (32).

Para poder precisar las características esenciales de la planeación francesa, nos vemos en la necesidad de precisar lo que es el "Plan de Francia". Resulta interesante para el efecto, rescatar una ponencia dictada en 1980 en la ciudad de México, por el Sr. Jean-Daniel Le Franc, que fungió como Director General de Planeación del Comisariado General del Plan de Francia: "Debe decirse que al utilizar esta palabra es necesario abordar conceptos e ideas que resultan bastante diferentes. El Plan es, en primer término, una administración creada por el General De Gaulle, inmediatamente después de la última guerra mundial..." (33). "En segundo término el Plan es un lugar de encuentros..."(34). Aquí el autor se refiere a las reuniones de las comisiones representativas de todos los ámbitos sociales, económicos y políticos. Así, "...al hablar del Plan de Francia, nos referimos a un texto, a un documento, que se somete a votación en el Parlamento en un proceso legislativo que se efectúa en dos etapas: primeramente el Parlamento vota sobre

32.- Idem, p. 14.

33.- Le Franc, Jean, La Planeación en Francia, en De la Madrid, Miguel, op. cit., p. 91.

34.- Loc. cit.

un documento breve que presenta las grandes opciones, la arquitectura esencial de lo que será el Plan, y meses más tarde se le propone un texto que constituye el Plan propiamente dicho" (35).

En esencia el sistema de planeación francés no es de tipo "... centralizado y burocrático para establecer una economía de imposiciones, sino que es más bien (y busca serlo permanentemente) un sistema de comunicación, de comprensión y de cooperación entre los diferentes partidos existentes y los agentes de la sociedad" (36).

El fenómeno de la planeación en Francia no es nuevo pues "... está acostumbrada, desde hace mucho tiempo, a intervenciones públicas extremadamente precisas y cuidadosas; y que desde la época de Philippe Laudel, Colbert y otros muchos, los ciudadanos franceses esperan que el Estado ejerza su papel regulador y lo exigen en el contexto de una visión cartesiana de las cosas, ya que Francia es también el país de Descartes. Tenemos [dice el Sr. Le Franc] la necesidad de un sistema de referencias que ofrezca una racionalidad, tanto en el ámbito económico como en el social, y el Plan ha sido y continúa siendo el marco,

35.- Idem, p. 92.

36.- Idem, p. 93.

un documento breve que presenta las grandes opciones, la arquitectura esencial de lo que será el Plan, y meses más tarde se le propone un texto que constituye el Plan propiamente dicho" (35).

En esencia el sistema de planeación francés no es de tipo "... centralizado y burocrático para establecer una economía de imposiciones, sino que es más bien (y busca serlo permanentemente) un sistema de comunicación, de comprensión y de cooperación entre los diferentes partidos existentes y los agentes de la sociedad" (36).

El fenómeno de la planeación en Francia no es nuevo pues " ... está acostumbrada, desde hace mucho tiempo, a intervenciones públicas extremadamente precisas y cuidadosas; y que desde la época de Philippe Laudel, Colbert y otros muchos, los ciudadanos franceses esperan que el Estado ejerza su papel regulador y lo exigen en el contexto de una visión cartesiana de las cosas, ya que Francia es también el país de Descartes. Tenemos [dice el Sr. Le Franc] la necesidad de un sistema de referencias que ofrezca una racionalidad, tanto en el ámbito económico como en el social, y el Plan ha sido y continúa siendo el marco,

35.- Idem, p. 92.

36.- Idem, p. 93.

el espacio en el que se elabora y difunde dicha racionalidad" (37).

Además de la razón expuesta, existen otros argumentos, según Le Franc, a favor de la hipótesis de que la planeación ha significado para Francia un factor de "...avance de extrema importancia" (38).

Así el autor señala que "... a menudo, Francia aparece como un país ideológicamente muy dividido... que propicia que la discusión del plan contemple varias posturas políticas ... para lograr una negociación, tratando de precisar un marco más general y global en el cual encuadrar sus acciones" (39).

Cabe destacar, que en este punto de la ponencia, el Sr. Jean Lefranc manifestó: "Al conocer el Plan de Desarrollo Industrial de México me sorprendió observar que esta idea de participación y concertación fue puesta en práctica para la elaboración del documento.. En él se señala que los objetivos para los sectores privado y social son indicativos y que las acciones deben ser el producto de la discusión y la convicción. Creo que estas dos palabras incluidas en el Plan de Desarrollo

Industrial de México caracterizan perfectamente el espíritu de nuestra institución planificadora en Francia" (40).

En la idea expuesta descansa la justificación que tiene el tratamiento de este apartado, toda vez que el modelo francés de planeación fue sin duda tomado en cuenta para la formulación del sistema que actualmente se aplica en México.

Sirve de base para apuntar lo anterior el comentario que Carlos Salinas de Gortari hizo, al referirse a la ponencia del Sr. Le Franc: "En el proceso de consulta que se llevó a cabo para elaborar el Plan Global 1980-1982 se revisaron los planteamientos formulados por el movimiento obrero organizado; las plataformas de los principales partidos registrados; así como de las organizaciones más destacadas del país. Se escucharon las opiniones de las fuerzas productivas y se revisaron los planes vigentes en otros países; en especial se analizaron las experiencias francesa y japonesa en cuanto a planificación" (41).

El análisis jurídico somero del plan francés lleva a la conclusión de que se trata "... de un documento que no es una ley,

40.- Idem, p. 94.

41.- Salinas, Carlos, Comentarios a la Ponencia: La Planeación en Francia, en De la Madrid, Miguel, op. cit., p. 109.

aun cuando debe destacarse que tiene fuerza política porque se conoce y discute públicamente, y porque es aprobado por el Parlamento" (42).

Así el plan es producto de una negociación, y el Estado, en un acto de gobierno, recoge las principales sugerencias de la sociedad y las equilibra (43).

En suma el plan francés surge como respuesta a la demanda que la sociedad hace de organización al final de la segunda guerra mundial; y, este sistema, reconoce explícitamente el carácter político de la planeación; asimismo, cabe destacar que el punto de partida de la planeación francesa es el diálogo, mediante mecanismos de consulta, formados por las comisiones integradas por los representantes de todos los sectores de la sociedad, lo que marca, de nueva cuenta, su carácter político (44). También es importante subrayar que en Francia "...la planeación, la generación de un plan y su instrumentación, constituyen ... un acto de Estado" (45).

Para terminar este apartado, cabe destacar que la identidad del sistema francés y el mexicano se hace evidente desde la

42.- Idem, p. 108.

43, 44, 45.- Loc. cit.

formulación del Plan Global del sexenio del Presidente López Portillo, pues desde entonces se plantea que la planeación en México se entiende como una "...práctica obligatoria para el sector público, coordinada con los estados de la Federación; inducida a través de los instrumentos de política económica y concertada con los sectores social y privado" (46).

1.2 El modelo japonés.

Al contrario de lo que afirma Acosta Romero (47), en Japón sí existe planeación económica. Ya Lewis se refiere al resultado sorprendente que tiene la planeación en un Japón que se levanta después de la derrota en 1945, que en un lapso de cinco años, impuso el record, al sobrepasar toda expectativa el incremento de su tasa de crecimiento que fue de 50 a 100% más al ta de lo previsto en el plan (48).

Cabe destacar, sin embargo, que autores como Jaques Attali, señalan que, en Japón, la planeación desempeña un papel simbólico (49), pero el maestro francés se refiere al hecho de que tener un símbolo que tiene un sentido, es una fuerza sumamente importante de la cual carecen muchas naciones (50).

46.- Loc. cit.

47.- Acosta, Miguel, op. cit., p. 637.

48.- Lewis, Arthur, op. cit., p. 15.

49.- Attali, Jaques, La Nouvelle Economie Française, Flammarion, Paris, 1978, en De la Madrid, Miguel, op. cit., p. 323.

50.- Idem, p. 325.

En este punto, nos parece útil aludir a las ideas que expone Toynbee, para explicarse el fenómeno de crecimiento: "Si, como hemos sido llevados a pensar, la autodeterminación significa la autoarticulación, al investigar el modo en que las civilizaciones se articulan en forma progresiva, habremos analizado el proceso por el cual las civilizaciones en desarrollo crecen realmente. En general, es evidente que una sociedad en proceso de civilización se articula mediante los individuos que 'pertenecen' a ella, o a quienes ella 'pertenece'. Podemos expresar indistintamente la relación entre la sociedad y el individuo con una de esas dos fórmulas, por contradictorias que puedan ser; y esta ambigüedad parece mostrar que ambas fórmulas son inadecuadas..." (51).

(No es objetivo del presente trabajo, hacer un análisis sociológico del proceso de crecimiento de las civilizaciones, pero al hacer el intento de abordar los aspectos más sobresalientes de la planeación en Japón, nos percatamos de la importancia que reviste el papel que el individuo asume en función de su entorno y se nos antoja atinada la observación de Toynbee al referirse al individuo y su modo de relacionarse en la sociedad) "Esta es, naturalmente una de las cuestiones esenciales

51.- Toynbee, Arnold, Estudio de la Historia I, Traducción - Luis Grasset, Coedición Planeta-Artemisa, España-México, - 1985, p. 198.

de la Sociología, y hay dos respuestas fundamentales a ella. Una es que el individuo constituye una realidad capaz de existir y ser captada por sí misma, y que una sociedad no es sino un agregado de individuos separados. La otra es que la realidad es la sociedad; que una sociedad es un todo perfecto e inteligible, mientras que el individuo es simplemente una parte que no puede existir o ser concebida existiendo en ninguna otra calidad o posición. Encontraremos que ninguna de estas dos opiniones resiste un examen" (52). Más adelante este autor pone de manifiesto que "una sociedad es, en sí misma un sistema de relaciones entre seres humanos, que no sólo son individuos, sino también animales sociales en el sentido de que no podrían existir en absoluto sin tener estas relaciones unos con otros. Una sociedad, podemos decir, es un producto de las relaciones entre individuos, y estas relaciones surgen de la coincidencia de sus campos individuales en un terreno común, y este terreno común es lo que llamamos una sociedad.

"Si se acepta esta definición, surge de ella un corolario tan importante como evidente. La sociedad es un "campo de acción" pero la fuerza de toda acción son los individuos que la componen" (53).

52.- Loc. cit.

53.- Idem, p. 200

El caso de Japón en materia de planeación tiene mucho que ver con la cultura de ese pueblo, y la manera como se organiza a nivel individual. El fenómeno del crecimiento acelerado de un país se hace evidente con la vertiginosa recuperación del Japón, después de su derrota en 1945. Pero este fenómeno no es gratuito, sino que obedece al espíritu de un pueblo, que como dice Attali, posee un símbolo que se traduce en fuerza.

En un foro mexicano sobre esta materia, el Viceministro de Planeación Económica del Japón, señor Tsamu Miyazaki, dictó una ponencia *que a nuestro juicio expone los aspectos generales y esquemáticos de la planeación en el Japón contemporáneo. Reproducimos aquí algunos temas:

"Al finalizar la guerra, se hicieron esfuerzos para elaborar planes económicos de rehabilitación y reconstrucción de la economía; sin embargo, estos trabajos no fueron autorizados debido a que, bajo la ocupación de potencias extranjeras, el gobierno no tenía la autonomía suficiente para instrumentar los planes.

"El primer plan oficial fue aprobado por el gobierno en 1955,

* Nota: Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo, México, D. F., septiembre 1980, organizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto; publicado en De la Madrid, Miguel, op. cit., p.p.73 a 90.

tres años después de la independencia. Desde entonces, Japón ha tenido varios planes económicos con diferentes objetivos y estilos, dependiendo de las etapas de desarrollo.

"El primer lugar, están los planes de la etapa de 'rehabilitación', los cuales se orientaron a la recuperación de los daños de la Segunda Guerra Mundial y al logro de una economía autosuficiente. Dada la inflación crónica y ... escasez de materias primas básicas, los planes de esta etapa hicieron hincapié en la estabilización de los precios y en la producción de bienes básicos, ... Durante los cinco años posteriores a la derrota, Estados Unidos otorgó casi dos mil millones de dólares en ayuda económica. Esta ayuda coincidió con el Plan Marshall en Europa. Asimismo, Japón tuvo un ingreso de dólares imprevisto, debido a las compras de aprovisionamiento especial de bienes y servicios por parte del ejército de los Estados Unidos durante la guerra de Corea; este ingreso estimuló la economía y compensó en gran medida el déficit de la balanza de pagos. Sin embargo, gradualmente se fue generalizando la idea de que la economía japonesa no podía, ni debía depender de ayuda extranjera o de circunstancias imprevistas, sino que debería apoyarse sobre una base de 'autosuficiencia'. Dada esta circunstancia, se

elaboró el primer plan económico oficial, 'Plan Quinquenal para la Autosuficiencia Económica'... y tenía como meta alcanzar un crecimiento promedio de 5.5% durante el período 1956-1960.

"En 1957 la producción industrial recuperó el nivel que había alcanzado antes de la guerra, y la economía entró en una nueva etapa, la edad de 'crecimiento y desarrollo'. En esta etapa, el 'Nuevo Plan Económico de Largo Plazo 1958-1970', en especial este último, fueron planes típicos orientados a lograr un mayor crecimiento a fin de proporcionar un incremento continuo en el nivel de vida y alcanzar la meta de pleno empleo. Para cumplir con estos planes, el esfuerzo se centró, en la medida de lo posible, en el mecanismo de mercado a fin de que el sector privado pudiera operar vigorosamente.

"...la tasa de crecimiento económico en esta etapa fue notable y el nivel del ingreso per capita se colocó a la par con los niveles de los países ya industrializados. Las exportaciones se incrementaron a una tasa dos veces mayor que la del producto interno bruto real. Sin embargo, a medida que la industria avanzó y la población alcanzó un elevado nivel de vida, el sistema de valores de la sociedad llegó a ser más -

diversificado y el aspecto social del desarrollo económico comenzó a llamar la atención de los planificadores económicos" (54).

Más tarde se elaboraron planes para equilibrar el desarrollo económico con el social así, "...El Plan de Desarrollo Económico y Social 1967 - 1971 y el 'Nuevo Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1975' se elaboraron con ese ímpetu. El desarrollo social considerado en los planes incluía los siguientes puntos: 1) la compatibilidad del crecimiento económico con la estabilidad de precios, reconociendo que la inflación destruiría a la vida cotidiana de la población y aumentaría las diferencias existentes entre ricos y pobres; 2) la promoción del transporte a nivel nacional y de redes de comunicación que permitieran estrechar los lazos entre las áreas metropolitanas (urbanas) y las áreas locales (rurales); 3) el mejoramiento del medio ambiente, la disminución de la contaminación causada por la rápida industrialización; y 4) el mejoramiento de los sistemas de seguridad social incluyendo a los ancianos. De este modo, empezó a introducirse la idea de una sociedad de bienestar con una mejor calidad de vida" (55).

54.- De la Madrid, Miguel, op. cit., p., 73-76.
55.- Loc. cit.

Nótese la identidad entre los fines apuntados y los que se persiguen en los planes de desarrollo mexicano de los últimos dieciocho años.

"Ello permitió la transición de una economía cerrada a una economía más abierta; la liberalización del comercio internacional y, por lo tanto, de los flujos de capital. Al pasar de una situación de exceso de mano de obra a una de escasez, lo que exigía la división internacional del trabajo, esta tendencia a la internacionalización del trabajo se vio impulsada en forma adicional. El 'Plan Básico Económico y Social 1973 - 1977' se elaboró en estas circunstancias.

"En esta etapa hubo un cambio notable en el sistema socioeconómico internacional. En particular, se dio un cambio en el equilibrio de poder económico internacional, resultante del rápido crecimiento económico de la comunidad económica europea y de Japón, por un lado, y de la creciente debilidad en la posición de Estados Unidos por el otro, lo cual fue acompañado de una inestabilidad incipiente en el orden económico mundial de la posguerra basado en el régimen del GATT-FMI. Otros aspectos de este cambio fueron el relajamiento de las tensiones

entre Oriente y Occidente, la entrada de China a las Naciones Unidas, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre China y Japón y, lamentablemente, el continuo fracaso para reducir la brecha entre el Sur y el Norte.

"Poco tiempo después de la publicación del "Plan Básico de Desarrollo Económico y Social" en los inicios de 1973, ocurrió la primera crisis del petróleo y fue necesario adoptar medidas drásticas para encararla. Las naciones consumidoras de petróleo se enfrentaron a un triple problema: inflación crónica, nulo crecimiento y deterioro de la balanza de pagos. Se convirtió en una necesidad que los planificadores encontraran una nueva trayectoria de crecimiento compatible con la nueva época. Puede decirse que el 'Plan Básico Económico, Social 1973 - 1977' subtítuloado 'Hacia una sociedad estable', se erigió en los comienzos de la nueva época, y fue seguido por el 'Nuevo Plan Económico y Social 1979 - 1985' anunciado en agosto de 1979" (56).

El actual plan japonés contiene los principios básicos y esenciales de la planeación, que establecen los procedimientos y mecanismos de esta actividad. Así, podemos resumir, siguiendo

56.- Loc. cit.

al citado ponente que los planes o la planeación en Japón se ubican dentro de una "economía de mercado, lo cual hace que su sistema y sus métodos de instrumentación sean completamente diferentes de los de una economía planeada" (57). "Su característica esencial consiste en ser planes indicativos en lugar de directivos, es decir, la administración económica. No es necesario describir en detalle las metas para todos los sectores de la economía ni obligan a que cada uno, en especial el privado, instrumente rigidamente las metas. Se trata de metas dúctiles y flexibles que se adaptan a los cambios de los mercados interno y externo" (58).

"En una economía de mercado -economía que en toda sociedad moderna es mixta de sector privado y sector público- puede resumirse de la siguiente manera el papel que desempeñan los planes (o la planeación):

"1) La primera tarea de un plan es indicar la orientación general a largo plazo que habrá de seguir la política económica del gobierno, a fin de establecer bases que permitan adoptar políticas específicas... Si estos programas fueran formulados e instrumentados independientemente, basándolos en diferentes condiciones macroeconómicas, podrían surgir muchos problemas tales como la mala asignación de recursos y el desequilibrio entre los costos y los beneficios para la nación. El plan macroeconómico -

57.- Idem, pp. 76-77.

58.- Loc. cit.

del gobierno provee una base de congruencia a estos programas de los diversos ministerios y agencias.

"2) La segunda tarea consiste en señalar los problemas de largo plazo que surgen en la economía y en formular una estrategia para abatirlos.

"3) La tercera tarea de un plan es dar la pauta al sector privado, a los empresarios, a los trabajadores y a los consumidores en general, mostrando el curso posible del desarrollo futuro de la economía nacional.

"En esto consiste la función de coordinación del plan; es decir, su papel de coordinar los diferentes intereses de los distintos grupos sociales. En el caso del público en general, la información proporcionada por el plan sobre los problemas generales que dicho público debe afrontar constituye su función educativa.

"Al plan que presenta las características mencionadas por lo general se le denomina 'plan indicativo'. El gobierno se responsabiliza del sector público, especialmente en lo que se

refiere a realizar las metas sobre obras públicas en infraestructura.

"Por otra parte, los planes procuran no ejercer un control fuerte y directo sobre el sector privado, pues confían en la capacidad de iniciativa y toma de decisiones por parte de dicho sector. Los planes de Japón establecen explícitamente que los objetivos planeados para el sector privado son estimaciones aproximadas y que la responsabilidad directa de llevarlos a cabo corresponde a la propia empresa privada"(59).

A continuación se explicará brevemente el procedimiento y el mecanismo de planeación en Japón.

"El plan es elaborado por el Consejo Económico, que es un cuerpo de asesoría del Primer Ministro constituido por treinta representantes provenientes de empresas, bancos, sindicatos, consumidores y expertos en la materia con experiencia y poder. Cuando el gabinete decide hacer el nuevo plan, el Primer Ministro encarga al Consejo su elaboración indicando ... el propósito general del mismo. El consejo organiza subcomités ... de especialistas en cada materia.

59.- Idem, pp. 77-78.

"Para que un plan sea efectivo, es necesario que exista acuerdo acerca de él ... entre las entidades gubernamentales y los diversos grupos sociales.

"Este acuerdo al que se llega durante la etapa de formulación del plan, es el resultado de un proceso de coordinación a través de varios canales:

"1) Coordinación con los partidos políticos.

"2) Coordinación entre las entidades gubernamentales. Consiste en la que se establece tanto explícita como implícitamente entre los ministerios. La importancia de este procedimiento estriba en el hecho de que por ser una entidad de planeación gubernamental, la APE (Agencia de Planeación Económica) se encarga de elaborar la política macroeconómica y de coordinar los distintos intereses de cada uno de los ministerios; en cambio, la instrumentación del plan está a cargo de los ministerios respectivos.

"3) Coordinación con los gobiernos locales. Generalmente el

plan macroeconómico incluye un capítulo referente al desarrollo regional.

"El plan, de carácter regional, se diseña por la Agencia Nacional de la Tierra como un Plan Nacional de Desarrollo... Los gobiernos locales elaboran planes por su propia iniciativa, sobre una base preestablecida, pero es indispensable la coordinación y colaboración con los gobiernos centrales.

"4) Participación del sector privado. A pesar de que no existe un canal oficial de coordinación con el sector privado, los miembros del Consejo Económico pertenecen en su mayoría al sector privado. Aun cuando el Consejo económico coordina directamente los intereses de las distintas industrias o grupos, las opiniones de los miembros reflejan las ideas de los grupos a que pertenecen y los acuerdos del Consejo afectan el proceso de toma de decisiones del sector privado.

"5) Consulta con el grupo académico. El contacto entre los planificadores económicos y los integrantes del círculo académico ha sido frecuente.

"Durante la compilación estadística de los ingresos nacionales y de material pertinente, los planificadores consultan a los académicos del Consejo, a sus subcomités y a otros canales. Los planificadores utilizan modelos econométricos de mediano y largo plazo, para la formulación del plan macroeconómico, y en su elaboración cooperan los dos grupos.

"El modelo econométrico más reciente utilizado en el proceso de planeación comprende más de mil ecuaciones, y está relacionado con los modelos de insumo-producto de las industrias, con los modelos financieros y también incluye información acerca de los acervos nacionales. Con frecuencia se organiza un grupo de estudio para construir modelos experimentales sobre una base puramente teórica y neutral.

"Se considera que los modelos econométricos utilizados en la planeación son de los más grandes en el mundo, no obstante que requieren de elaboraciones adicionales" (60).

Japón ha tenido diez planes económicos oficiales. Casi todos abarcaban periodos de cinco a diez años, y fueron sustituidos por un plan más reciente antes de finalizar el período que

cubrían.

"Existen numerosas razones, políticas y económicas, que justifican esta rápida sustitución por planes más recientes. Sin embargo, la razón principal, al menos en el caso de los planes en los años cincuenta y sesenta, fue el hecho de que el crecimiento económico de Japón resultó mucho más alto que el señalado en los planes.

"Los factores que contribuyeron a la alta tasa de crecimiento, pueden enumerarse convencionalmente de la siguiente manera:

- "1) Reformas institucionales después de la guerra. Entre ellas están la desmilitarización de la economía y la organización de sindicatos, que facilitaron las relaciones entre los trabajadores y las empresas. Los planificadores económicos frecuentemente subestiman estos factores.
 - " 2) Incremento en la tasa de ahorro y, por lo tanto, en la inversión privada.
 - "3) Una oferta de mano de obra abundante, con alta tecnología
-

y educación, en comparación con otros países industrializados. Una fuerza de trabajo disciplinada y de buena calidad.

"4) La asimilación de las avanzadas técnicas extranjeras y de las innovaciones tecnológicas y su adaptación a ellas...

"5) Un ambiente favorable para las exportaciones de productos manufacturados, lo cual es indispensable en el caso de un país importador de materias primas como Japón. Este ambiente se lo gró mediante la liberación del comercio y gracias a la política expansionista adoptada por los socios comerciales de Japón y a la organización internacional.

"6) Una buena relación entre el gobierno y los empresarios. Aun cuando esto a menudo conduce a un ambiente no competitivo-desfavorable al crecimiento, por lo general se lo ha considerado como un elemento importante para la alta tasa de crecimiento .

"La experiencia de Japón en materia de planeación incluye tanto éxitos como fracasos. Pueden destacarse los siguientes puntos: a) el plan concede una alta prioridad a la vigorización-

de la iniciativa privada como la fuerza conductora de un crecimiento elevado, y b) el mecanismo de la planeación ha sido organizado en forma tal que se alcance un consenso a través de la participación de todos los grupos sociales. Con respecto a los fracasos deben mencionarse los problemas relacionados con el manejo incompleto de los recursos, en especial de los energéticos, los desequilibrios entre el acervo de capital privado y el acervo de obras de capital social, etc." (61).

De lo apuntado, no hay duda que la similitud entre la planeación japonesa y la que se lleva a cabo en Francia, tienen clara identidad con la planeación mexicana, pues nuestro modelo, como ya se ha señalado, tiene una indudable influencia de dichos sistemas; sobre todo, la experiencia japonesa marcó indicadores para que la actividad de planeación sirviera de marco para un crecimiento económico equilibrado, con políticas claras de largo plazo, dentro del contexto de una economía de mercado con alto grado de descentralización de las decisiones de asignación de recursos, formulando planes globales con perspectivas también globales de largo plazo. La experiencia japonesa aplicada al entorno mexicano, permite a los planificadores hacer predicciones que posibilitan a empresas y grupos

sociales a actuar en un ambiente de mayor certidumbre (62).

Otro aspecto que el sistema mexicano tomó del japonés, consistió en inducir conceptos macroeconómicos en la forma de pensar de la población para reducir diferencias agudas entre los grupos (63).

No obstante que el modelo japonés se antoja de avanzada, para sus planificadores se trata de un esquema experimental, que debe complementarse constantemente, por lo que debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a la dinámica del devenir contemporáneo (64).

1.3.- La experiencia de Costa Rica.

En Costa Rica, como en México, la planeación tiene claros fines políticos, pues en ambos sistemas se da el carácter participativo de la sociedad, y se usa como fórmula política el concepto de planeación democrática o popular (65). Este carácter político de la planeación no se encubre u oculta, sino que se explicita constantemente, como se observará más adelante.

-
- 62.- Alejo, Francisco, Comentarios a la Ponencia "La Planeación en Japón", en De La Madrid, Miguel, op. cit., p. 87
- 63.- Idem, p. 88
- 64.- Del Castillo, Gustavo, México, El GATT y La Cuenca del Pacífico, en la revista El Cotidiano, número especial 1, año 4, UAM, Eón editores, 1987, p. 42.
- 65.- Cárdenas Jorge, Comentarios a la Ponencia "La Planeación en Costa Rica", en De La Madrid, Miguel, op. cit., p. 187.

Sirve de argumento para basar lo anterior el Programa de Gobierno 1978-1982 presentado por el Partido Unidad en 1977, como plataforma política, en donde dice:

"... la democracia fundada en el respeto a la dignidad de la persona humana y en la participación popular debe ser la base para la elaboración y ejecución de las decisiones políticas, sociales, económicas y culturales.

"Nuestra democracia debe fundamentarse en la cooperación solidaria de todos los costarricenses. Esto implica la aceptación de una responsabilidad compartida. Todos y cada uno de los sectores de la población deben ser sujetos participantes que contribuyan, en razón de sus capacidades, a los logros de la tarea común.

"Debe haber participación popular en la toma de decisiones, de tal manera que se tengan en cuenta las necesidades, aspiraciones y responsabilidades de todos; y éste será el principal instrumento de progreso social...

"La democracia que deseamos alcanzar es un sistema que tiene -

al pueblo mismo como su sujeto, como su autor responsable. No es meramente una democracia formal en la que no participa el pueblo "(66).

Para el gobierno costarricense, la planificación nacional es - consustancial al concepto de democracia participativa, y la - planificación integral un instrumento político técnico para po sibilitar esos objetivos (67).

La planeación en Costa Rica, es producto del análisis de las - experiencias de organismos de planificación en América Latina. - "De la teoría de la planificación se colige la existencia de - varios criterios para concebir y organizar un proceso y un sistema de planificación" (68).

En lo referente a sus instrumentos, la planeación en Costa Rica ocupa ya un lugar definido y aceptado por todos, si bien su - aplicación dista mucho de ser perfecta. "Debido al hecho de - que en América Latina es relativamente nueva, su aplicación ha tropezado con algunas resistencias, en particular por parte de aquellos ministerios del gobierno que tradicionalmente son - fuertes, y que desde hace décadas se han acostumbrado a - -

66.- Programa de Gobierno 1978-1982, Partido Unidad, 1977, - p. 16-17, en De la Madrid, Miguel, op. cit., p. 161.

67.- Idem, p. 162.

68.- Loc. cit.

participar en un proceso de toma de decisiones en que la planeación fuera de esos organismos, en coordinación con otros, no existía" (69).

"El desarrollo planificado, en su sentido moderno, es una meta social que exige cambios estructurales y cambios en la mentalidad de las personas. Cuando los cambios estructurales afectan a instituciones económicas, políticas, etcétera, los diferentes grupos de intereses de la sociedad tratan de oponerse a ellos. A pesar de la resistencia que pueda surgir en estos campos (resistencia que en cada caso es el poder político el encargado de medir), se trata de una planificación que hace ya largo tiempo dejó de causar temor. Se diseñan así diferentes programas... y la sociedad misma, en su vivir democrático, desarrolla modos... para debatir, impulsar o combatir estos programas. Todos parecen haber comprendido los riesgos que supone dejar liberado al azar el curso de la evolución social" (70).

"Para este tipo de planificación se han desarrollado técnicas y sistemas, métodos, modelos, y según parece, a medida que la planificación se vuelve más científica y aumenta su capacidad

69.- Idem, p. 163.

70.- Loc. cit.

predictiva, genera mayor confianza, como instrumento, en la comunidad sociopolítica. Es indudable este aumento de credibilidad que hoy se le otorga a la planificación, pero también es evidente, y cada vez con mayor fuerza que sin un cambio de mentalidad la planificación no da resultados" (71).

Ahora bien, la planeación en Costa Rica se lleva a cabo, en su aspecto técnico, por una oficina especial, pero es siempre el poder gubernamental el que define las políticas a seguir. En efecto, "Del sistema político técnico que se adopte, depende la estructura organizativa y el proceso que establezca con el fin de alcanzar los objetivos definidos en los planes elaborados bajo dicho proceso.

"El modelo del sistema de planificación nacional que la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica ha adoptado, comprende todas las

71.- Loc. cit.

predictiva, genera mayor confianza, como instrumento, en la comunidad sociopolítica. Es indudable este aumento de credibilidad que hoy se le otorga a la planificación, pero también es evidente, y cada vez con mayor fuerza que sin un cambio de mentalidad la planificación no da resultados" (71).

Ahora bien, la planeación en Costa Rica se lleva a cabo, en su aspecto técnico, por una oficina especial, pero es siempre el poder gubernamental el que define las políticas a seguir. En efecto, "Del sistema político técnico que se adopte, depende la estructura organizativa y el proceso que establezca con el fin de alcanzar los objetivos definidos en los planes elaborados bajo dicho proceso.

"El modelo del sistema de planificación nacional que la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica ha adoptado, comprende todas las

71.- Loc. cit.

características que deben distinguir a la planificación que se desea.

"Sin embargo, los objetivos de cada gobierno en función son los que recogen la filosofía del mismo y los que marcan el rumbo en el desarrollo de la labor gubernamental" (72).

Es notoria la identidad que existe entre el modelo mexicano de planeación, y el costarricense; basta comparar las normas mexicanas constitucionales y reglamentarias en materia de planeación democrática, con la filosofía del modelo costarricense de la última década. A continuación se transcriben algunos aspectos que el señor Wilbur Jiménez, político costarricense, dictó en un simposio de planeación: (73).

"Para el desarrollo, el cambio de mentalidad es tan necesario-

-
- 72.- OFIPLAN, Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" (San José: Imprenta Nacional), 1979, p. 115, en De La Madrid, Miguel, op. cit., p. 164.
- 73.- Loc. cit.

como lo son los cambios estructurales... El cambio de actitud aparece así como otro de los retos que debe enfrentar la planificación, pues... las posibilidades de acción en una democracia, quedan mucho más limitadas que en una dictadura.

"Cuando hablamos de inducir conductas diferentes para alcanzar el desarrollo, estamos pensando en un cambio de actitudes que derive en comportamientos funcionales, para lograr un progreso más acelerado y una distribución más justa de los beneficios de ese progreso. Las actitudes nuevas que normalmente el planificador desea impulsar son de racionalidad, cooperación y creatividad... una de las características sobresalientes del subdesarrollo es la enorme desigualdad que existe entre los miembros de una sociedad..."(74)

La planeación en Costa Rica, de acuerdo a lo expuesto, se basa en la acción participativa de individuos y grupos sociales, conjuntamente con el gobierno, revelando una notoria similitud con los sistemas mexicano, japonés y francés.

Al igual que en México, se hacen planes de desarrollo por

74.- Idem, pp.165 - 166.

períodos iguales a la duración del Ejecutivo en su encargo, lo que hace que sus objetivos y metas estén impregnados del ingrediente político como componente primordial. De igual manera la actividad del Poder Ejecutivo en este campo está suficientemente clara, pues su papel es el de conductor de la política de planeación, por ser concebida esta técnica como instrumento de política económica, como se explicita desde el Plan Nacional de Desarrollo 1972-1982 de Costa Rica (75), de cuyo texto se transcribe el comentario siguiente:

"El Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 'Gregorio José Ramírez' está basado en el señalamiento claro y en la jerarquización de los principales problemas que afectan al país... lo que da base para la estrategia y el plan de acción a seguir. La estrategia del Plan se fundamenta en una filosofía de promoción humana que concibe la función del Estado como una tarea subsidiaria y orientadora de la iniciativa privada. Dicha estrategia se divide a su vez en dos grandes partes: una que incluye la planificación global y los grandes lineamientos de la política económica, y otra que establece líneas concretas de acción para las diferentes regiones territoriales y los distintos sectores de actividad. Las prioridades así establecidas -

75.- Idem, p. 167.

se reflejan en las políticas de financiamiento externo, cooperación técnica internacional, otorgamiento de prioridades para la formulación presupuestaria y reforma administrativa.

"Así pues, se concibe a la planificación administrativa y a la reforma administrativa como actividades complementarias de la planificación y de la gestión del desarrollo, tendientes a racionalizar la transformación de estructuras, sistemas, procesos, procedimientos, aptitudes y actitudes en concordancia con las nuevas demandas planteadas por la coyuntura nacional e internacional y de acuerdo con un plan coherente de desarrollo inte
gral.

"En particular, se ha hecho hincapié en introducir el concepto de "sistema" en la administración pública, entendiéndose ésta como un subsistema dentro del sistema general de la sociedad...

"Es de todos conocido que el fin primordial de la planificación es organizar los recursos de que dispone un país, y utili
zarlos en forma tal que se maximice el nivel de logro en térmi
nos de los objetivos planteados en un momento dado...

"Dentro de un mismo país, puede ocurrir que el gobierno de un período dado considere como objetivo prioritario el crecimiento del producto nacional, que otorgue esa prioridad a la distribución del ingreso y, por último, que el gobierno sucesor del anterior se la otorgue a la participación popular. Por supuesto estos diferentes objetivos implican obstáculos distintos y también diferencias en cuanto a la asignación de recursos para lograr dichos objetivos... "Un análisis detallado del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" (PND) permite identificar dos pilares básicos alrededor de los cuales se configura su diagnóstico y su estrategia. El primero tiene que ver con la estructura productiva de la economía nacional, y el segundo con la participación de los costarricenses en el proceso de desarrollo. Así, los aspectos que tradicionalmente se incluyen dentro de la definición de desarrollo en el contexto histórico latinoamericano, o sea, lo económico y lo social, se manifiestan en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" a través de un análisis y una estrategia relacionada, por una parte, con la estructura de la economía, y por la otra, con la participación de los individuos en la vida nacional.

"En relación al primer aspecto, en otros países y en períodos anteriores, el componente económico del desarrollo se ha invocado en algunas circunstancias, de tal forma que los diagnós-ticos y las estrategias tienden a procurarse por el aspecto -cuantitativo del producto nacional. Así, el interés fundamen-tal se centra en la tasa de crecimiento de ese producto. Si -bien éste es un aspecto importante del PND, en el mismo se -considera que la tasa de crecimiento es una variable que de-pende esencialmente de la estructura de la economía" (76).

En el contexto del Plan, se presenta una explicación bastante detallada de la vinculación que existe entre la forma en que se ha estructurado lo económico en las últimas décadas y los problemas más importantes con que se enfrenta el país. Ade--más, se demuestra que esa estructura presenta obstáculos se--rios si se quiere lograr una tasa de crecimiento del producto más acelerada. De ahí que la estrategia del Plan concentre -gran parte de su atención en los lineamientos, medidas e ins-trumentos que permitan modificar paulatinamente esa estructu-ra. Sin entrar en detalles, digamos que lo que la estrategia persigue es estructurar una base productiva nacional en la que se incremente el valor agregado; se incremente la utilización de los recursos humanos, materiales, culturales y nacionales;

se fortalezcan los sectores agropecuario y agroindustrial; se logre diversificar el número de productos generados y exportados y se incremente el grado de procesamiento de los productos" (77).

Por otra parte, también se maneja en Costa Rica la idea de planeación integral y la perspectiva global y de largo plazo, que ya se vieron en el sistema japonés, francés y, desde luego, en el mexicano. Lo mismo puede decirse de la visión regional y sectorial de la planeación como estrategia de desarrollo armónico. En efecto, en Costa Rica ya se utiliza desde los años sesentas esta concepción, como podremos observar del siguiente comentario:

"Se considera que el proceso de planificación tiene que darse de manera integral; es decir, articulada, coherente, y sistemáticamente. Se trata de racionalizar la labor estatal de formulación y ejecución de políticas económicas, sociales y administrativas.

"El Estado costarricense ha venido creciendo en el pasado de manera vertiginosa en su estructura y en sus recursos; entre -

otras razones, como consecuencia del crecimiento funcional que ha experimentado sin planificación administrativa desde su independencia hasta hace pocos años. Por lo tanto, es necesario racionalizar al máximo sus acciones y la planificación socioeconómica debe fortalecer el esfuerzo de racionalización de la labor del Estado.

"La planificación ha de proyectarse tanto en la dimensión cronológica como en las fases de su ámbito de aplicación. Es decir, deben fijarse o adoptarse plazos que ordenen el esfuerzo planificador en su proyección de resultados a corto, mediano y largo plazos. Asimismo, hay que determinar aquellas fases de planificación que, dentro de cualquiera de los plazos mencionados, orienten el grado de especificidad que se desea para la formulación de la política y la acción estatales.

"El concepto de "especificidad" de la política pública se relaciona con el contexto y con el ámbito de proyección y de detalle que se desea de la misma".

"Los ámbitos regional y sectorial aparecen así como instancias indispensables para la agregación y desagregación de la

política pública, desde el ámbito global hasta el institucional y viceversa.

"Así, todas las acciones institucionales deben comenzar por una apreciación global de las situaciones a enfrentar, pasando por sus implicaciones regionales y luego sectoriales, para finalmente llegar a la acción de ejecución institucional.

"Se da así el proceso integral de formulación planificada que complementa y hace posible la ejecución de la política pública socioeconómica: global, regional, sectorial e institucional.

"En el corto, mediano y largo plazos, debe existir una acción planificadora que, partiendo de una definición de la política pública, económica y social en sus aspectos globales, luego la desagregue primero en políticas regionales, segundo en políticas sectoriales y por último en políticas institucionales, pues cada una de estas fases representa un grado diferente de contenido y de detalle, así como también perspectivas técnicas, políticas y de gestión, complementarias pero distintas entre sí. Por lo tanto, la totalidad de estas fases es concebida como un proceso integrado y coherente, que permite llegar a la acción institucional, tomando como punto de partida una formulación global de los

objetivos y estrategias de la política pública" (78).

"Una vez definido el marco global o marco socioeconómico superior, es necesario pasar a un plano más concreto de formulación de política. Hay que determinar cómo los grandes lineamientos y objetivos de la fase global se deben desagregar en lineamientos, objetivos o metas regionales, de tal suerte que se aclare en qué regiones o áreas geográficas se van a cristalizar los fenómenos económicos y sociales que se vienen registrando en un periodo histórico" (79).

El esquema que en forma resumida se expone a continuación, comprende las fases de análisis, planificación, ejecución, control y evaluación de los Planes Operativos Regionales.

"Etapa I.

"Situación actual de la región.

"Consiste en un diagnóstico regional. El enfoque de esta etapa es exclusivamente descriptivo, quedando el análisis para una etapa posterior. En base a los datos recabados se hace una comparación entre lo captado en cada una de las regiones y subregiones, con el objeto de establecer prioridades por subregiones y regiones partiendo de una perspectiva nacional, enfocada o desagregada subregional o regionalmente. En forma

78.- Idem, pp. 170-171.

79.- El Proceso de Planificación Integral en Costa Rica. OFIPLAN División de Reforma Administrativa, p. 11. párrafo tercero, Septiembre de 1978, en De la Madrid, Miguel, op. cit., p. 174.

paralela se identifican las oportunidades o limitaciones para el desarrollo que presenta cada subregión y región y se procede al análisis de la situación actual de la región.

"Etapa II.

"Definición de Objetivos.

"Una vez hecho el diagnóstico analítico regional, se somete a la prueba de congruencia con el análisis coyuntural que elabora la División de Planificación Global de OFIPLAN. Esta fase, denominada "Consideración del contexto global", comprende la desagregación regional del diagnóstico, los objetivos, las estrategias y los planes de acción que esa División desarrolla. En base a este análisis y a la información derivada de la etapa anterior, la División de Planificación y Coordinación Regional de OFIPLAN hace una proyección de la situación futura de cada subregión y región. Esta fase, obviamente descansa en su puestos que pueden afectar la validez de los resultados, motivo por el cual se plantea con gran profundidad de análisis y detlle.

"Etapa III.

"Estrategia.

"Los objetivos establecidos en la etapa anterior son la fuente para la definición de políticas. Se definen dos niveles de políticas regionales, así la Oficina de Planificación y Política Económica establece las acciones subregionales a corto plazo. Para ello se elabora el llamado Balance Operativo de Acciones Regionales Necesarias" (80).

"Como se sabe, el proceso de planificación atraviesa por varias fases que a medida que se van superando, originan productos de un grado cada vez mayor de especificidad: los objetivos y estrategia a seguir para alcanzarlos se plantean en un principio en términos globales, luego se desagregan regional y sectorialmente, y por último desembocan en el plano institucional.

"En lo que se refiere al tiempo, los planes globales, regionales y sectoriales contienen lineamientos de largo y mediano plazos. Así pues, en la última etapa del proceso se requiere que exista una vinculación entre estos planes y las acciones que habrán de emprenderse en el corto plazo. Tal relación concatenada se establece a través de la planificación anual operativa, la cual constituye el último eslabón del proceso y se lleva a cabo en términos más específicos, haciendo explícitas las

políticas, los instrumentos y los recursos a utilizar en la consecución de los fines deseados"(81).

"Mediante la planificación operativa se procura traducir los planes globales, regionales y sectoriales en acciones concretas a emprender en el corto plazo, esto es, en planes anuales-operativos. Además, se tiende a racionalizar las decisiones de política socioeconómica, a hacerlas compatibles y a darles coherencia, como un modo de lograr una instrumentación más eficaz en cuanto a sus resultados. Para el logro de tales fines, básicamente se cuenta con tres tipos de instrumentos a saber: a) política; b) planes; y, c) presupuestos.

"a) Políticas.

"La definición de las políticas tendientes a motivar y a condicionar el comportamiento económico y social en determinado sentido, consiste en precisar los resultados o efectos que se desean; en seleccionar los instrumentos a utilizar, así como determinar el grado o intensidad con que habrán de ser usados.

"Teniendo en cuenta que nuestro país es una economía mixta y

81.-Idem, p. 177.

y que por lo tanto la actividad privada constituye la base productiva, la política económica es de vital importancia para orientar el comportamiento del sector privado, y a su vez es la respuesta a los problemas coyunturales (de corto plazo).

"b) Planes.

"Los planes que componen la totalidad de la planificación anual operativa son:

- " I) El Plan Económico;
- " II) El Plan Operativo del Sector Público;
- " III) El Plan Operativo Monetario;
- " IV) El Plan Operativo de Comercio Exterior;
- " V) Los Planes Operativos Regionales;
- " VI) Los Planes de Inversión, y
- " VII) Los Planes Operativos Sectoriales.

"Estos planes se complementan entre sí para cubrir los diferentes aspectos y niveles que conforman el universo de la planificación de corto plazo. Así pues, para efecto de regular el comportamiento de la economía en el corto plazo y determinar los requerimientos en cuanto a recursos se refiere, es necesario que se formulen y compatibilicen todos estos planes.

"c) Presupuestos.

"Los presupuestos tienen como objeto prever las necesidades de recursos indispensables para instrumentar los planes, así como sus posibles fuentes y orígenes.

"Principalmente se elaboran los siguientes presupuestos:

- I) De recursos financieros.
- II) De recursos materiales.
 - a) Materias primas e insumos.
 - b) Bienes de capital, y
- III) De recursos humanos (82).

En la ponencia cuyos textos se reprodujeron, dictada por el - Ministro de Planificación Económica de Costa Rica, durante el régimen de Rodrigo Carazo, en el simposium celebrado en México, en el año de 1980 sobre esta materia, encontramos, sin duda, identidad con nuestro sistema. Se puede sustentar esta idea siguiendo los comentarios de un analista mexicano de la ponencia citada:

"Por un lado se destaca el carácter participativo, que se --

pretende dar en Costa Rica, en materia de planeación, pues esta característica es un elemento destacado en nuestro sistema; así, el carácter participativo de la planificación y la organización de las acciones planificadoras... son las dos cuestiones que permiten establecer una comparación con la realidad" (83) mexicana. El autor de dicho comentario, también manifiesta que la participación social, en la planeación, no es meramente una técnica, sino una actividad de carácter político; pues la planificación sustentada en la participación popular conlleva una legitimación de hecho (84), que al traducirse en acciones concretas de pueblo y gobierno, beneficia al primero y hace más poderoso - al segundo.

El propósito de este capítulo es exponer tres escenarios en donde el papel de la planeación deviene en herramienta de política económica, operando en unos casos sobre principios de "economía de guerra". En otros casos, la planeación se presenta como instrumento de "despegue" hacia el desarrollo.

En fin se trata de destacar que la planeación es una técnica - que se practica en escenarios jurídicos, políticos, económicos, sociales y culturales diversos, con un fin común: el -

83.- Cárdenas, Jorge, Comentarios a la Ponencia: La Planeación en Costa Rica, en De la Madrid, Miguel, op. cit., p. 186.

84.- Loc. cit.

crecimiento de la economía. En otro capítulo de este trabajo, se habló de los modelos de desarrollo de Harrod y Domar, basados en el crecimiento. Al respecto, cabe agregar, siguiendo a Sachs, que "Los economistas de todas las corrientes están, hoy en día, de acuerdo en considerar la teoría del crecimiento como el aspecto fundamental de la economía política" (85).

85.- Sachs, Ignacy, Obstáculos al Desarrollo y Planificación. Traducción Roberto Castañeda y Martha Chávez, Nuestro Tiempo, México, 1967, p. 131.

CAPITULO CUARTO

EL EJECUTIVO FEDERAL EN LA CONDUCCION DE LA PLANEACION.

El artículo 26 Constitucional dice que la planeación del desarrollo nacional debe ser organizada por el Estado, mediante un sistema democrático (1); pero el párrafo tercero de este artículo, prevé que la ley faculta al Ejecutivo para que dirija o conduzca esta actividad estableciendo los procedimientos de participación y consulta popular (2), que provean la información necesaria para que el propio Ejecutivo formule, instrumente y controle el plan y los programas de desarrollo. También prevé que el Ejecutivo coordinará, mediante convenios, la planeación de todas las entidades federativas, de acuerdo a las bases que la ley establezca. Finalmente, dicho párrafo expresa que el Ejecutivo, con base en la ley, inducirá en los particulares y concertará con grupos sociales las tareas de planeación (3). Si bien este tercer párrafo del artículo 26 Constitucional no deja duda acerca del papel conductor del Ejecutivo Federal en materia de planeación; es necesario hacer un somero análisis de los párrafos

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2, 3.- Loc. cit.

primero y segundo para exponer en qué medida las hipótesis - que prevén involucran actividad del Presidente de la República.

Observemos que el párrafo primero del artículo 26, atribuye al Estado la obligación de organizar "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" (4).

Este primer párrafo es rico en conceptos: por un lado se habla de un "sistema de planeación democrática del desarrollo nacional" (5); también se menciona el "crecimiento de la economía" como premisa para la "independencia y democratización política, social y cultural de la nación" (6). Estas dos partes del párrafo analizadas someramente, nos llevan a los siguientes razonamientos:

La planeación vista desde la perspectiva de una actividad - sistematizada o sistema supone "un conjunto ordenado de elementos según un punto de vista unitario" (7), de esta idea

4,5 y 6.- Loc. cit.

7.- Terán, Juan, Filosofía de Derecho, 11. ed., Porrúa, México, 1989, p. 146.

se colige que el "sistema de planeación democrática" implica aglutinar la pluralidad de eventos y acciones que requiere la nación, que es el todo, para lograr sus fines en una organización compuesta por aquellos ingredientes que conforman el cuerpo social.

No se puede pasar por alto la expresión de la fórmula: "planeación democrática", pues implica un concepto en sí misma - dada la naturaleza de las voces que la componen: "democracia y planeación", que tienen distintos modos de interpretarse y aplicarse. Así la fórmula "planeación democrática" es compleja, pero es necesario elucidar su peso jurídico y separarlo de otras vetas del conocimiento, es decir, el análisis de los puntos antes destacados, nos puede brindar un marco - que nos aproxime a la conceptualización del llamado "sistema de planeación para el desarrollo nacional" que expresa la - Constitución. Esta tarea será materia del primer apartado - de este capítulo.

Por otra parte, el párrafo segundo del precepto Constitucional aludido, puede ser observado a partir de sus cuatro com-

ponentes: a) el objetivo de la planeación; b) el modo de ser de la planeación, desde un punto de vista político, es decir que "será democrática"; c) la manera de conformarse la planeación, es decir mediante la "participación" de los "sectores sociales" y d) que el plan nacional sujetará obligatoriamente a la administración pública Federal (8).

El primer componente es de gran trascendencia pues hablar de los fines del proyecto nacional como objetivo de la planeación es hacer descansar en esta actividad las aspiraciones del constituyente del diecisiete; desde luego no es materia de este trabajo hablar de los fines del proyecto nacional, por lo que basta considerar aquí el peso que gravita sobre la actividad de la planeación y, destacar la clara orientación política que tiene. De aquí se desprende que la planeación se torna en instrumento político en manos del Ejecutivo Federal pues la ley lo obliga expresamente a elaborar el plan de desarrollo, y queda legitimada así la conducción de la planeación a cargo del Ejecutivo Federal.

El segundo componente revela también un fondo político, toda vez que sirve para acuñar una nueva expresión: "la planeación

8.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

democrática", que además tiene implícito un carácter ideológico. En efecto hablar de planeación democrática es amalgamar política, economía, sociología y filosofía, para formar un compuesto dúctil y maleable, legitimado, que puesto en manos del Ejecutivo sirve como instrumento de gobierno.

El tercer ingrediente expone el mecanismo para que la planeación sea democrática, es decir, prevé incorporar las pretensiones de los componentes del cuerpo social al plan de desarrollo. Esta actividad tiene también un sentido político pues permite al Ejecutivo Federal la negociación con los dirigentes de las agrupaciones, lo que se traduce en control de tipo político indudablemente.

Por otra parte al distinguir entre plan y programas marca la diferencia entre ambas voces, pues implica que el primero es el recipiendario de los segundos (9).

El cuarto y último aspecto de este párrafo, cuyo texto dice "Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal" (10), se reafirma en el artículo 32 de la Ley de Pla

9.- Acosta, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1989, p. 660.

10.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

neación y se traduce en la llamada "vertiente obligatoria" del plan, que "establece la línea de conducta a la cual deben sujetarse las dependencias y entidades que conforman el sector público federal dentro de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al decidir entre las alternativas, integrando esquemas y programas de acción" (11). Nótese que esta parte del texto constitucional esta formada por dos aspectos; uno se refiere a la expresión de que "habrá un plan nacional de desarrollo"; otro que establece la obligación de sujetarse a él por parte de la administración pública federal.

El primer punto se resuelve en una insoslayable obligación del Ejecutivo, pues con fundamento en los artículos 7o. y 21 de la Ley de Planeación, el Presidente de la República tiene seis meses, a partir de su toma de posesión, para elaborar, aprobar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo al que se someterán todas las acciones de su periodo Constitucional de gobierno.

El segundo establece la llamada vertiente obligatoria del plan que incluye la elaboración de los planes sectoriales y

11.- Acosta, Miguel, op. cit., p. 661

su ejecución con estricto apego al plan nacional. Desde luego que la Constitución incluye aquí implícitamente, a las entidades paraestatales, las cuales orientarán sus acciones de acuerdo a las directrices que le marque su coordinadora de sector.

Sobre este segundo punto sólo cabe decir que esta sujeción - obligatoria de la administración pública no es sino una necesidad lógica, pues toda actividad del Ejecutivo está indisolublemente ligada a la administración pública. Así pues, plan y programas sectoriales e institucionales tienen necesaria identidad y congruencia pues su causa eficiente es la misma.

Sirva lo anotado como punto de partida para exponer a continuación, de modo sucinto, cómo se resuelve la conducción de la planeación por parte del Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

1.- EL SISTEMA DE PLANEACION DEMOCRATICA DEL DESARROLLO NACIONAL.

Como ya se dijo, la expresión "sistema de planeación democrá-

tica del desarrollo nacional" es un concepto complejo, por lo que su análisis requiere valerse de distintas disciplinas o ciencias, por lo que desbordaría los propósitos de este trabajo hacer un verdadero análisis de tal concepto, razón por la cual, con el ánimo de delimitar el campo de este apartado, nos limitaremos a exponer una somera reflexión sobre la influencia que tiene en las funciones del Ejecutivo Federal un mandato Constitucional que implica una actividad en torno a este concepto jurídico-filosófico-económico-político.

1.1.- La Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En el plano puramente jurídico, con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la ley responsabiliza al Ejecutivo para conducir la planeación nacional del desarrollo. Y aquí debe entenderse por planeación nacional del desarrollo, exactamente lo que señala el artículo 3o. de la Ley de Planeación: "... la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen" (12).

12.- Ley de Planeación, art. 4o.

La fracción II del artículo primero de la Ley de Planeación dice que las disposiciones de dicha ley tienen por objeto establecer "Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática".

Es responsable el Ejecutivo Federal, de acuerdo a la Ley de "conducir la planeación del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales..." (13).

El capítulo segundo de la Ley se intitula "Sistema Nacional de Planeación Democrática" y establece en sus siete artículos los siguientes aspectos:

- Las dependencias y entidades de la administración pública federal formarán parte del sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de cada dependencia y entidad (14).
- Las disposiciones reglamentarias de la ley establecerán la forma y funcionamiento del sistema (15).

13.- Idem, art. 4°.
14.- Idem, art. 12.
15.- Idem, art. 13.

- Con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe entenderse que se deroga el artículo 14 y corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social proyectar y coordinar la planeación regional para conseguir que el desarrollo sea integral. Para el efecto, elaborará los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos- locales; asimismo, le corresponde autorizar las inversiones que requieran dichos programas, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (16).

- Asimismo, a la Secretaría de Desarrollo Social le compete "coordinar, concertar y ejecutar los programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas y de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas rurales, y colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población... con la participación de los sectores social y privado y con la

16.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la... Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 1992.

intervención de los tres niveles de gobierno" (17).

- Existen en el artículo 32 de la citada ley otras disposiciones en materia de planeación que la Secretaría de Desarrollo Social debe realizar; pero por no considerarlas materia del Sistema Nacional de Planeación Democrática, no se mencionan en este apartado. No obstante cabe destacar que dicha dependencia también está facultada, conforme a la fracción VIII del citado artículo, para coordinar y ejecutar la política nacional para crear empresas que agrupen a campesinos y al sector popular urbano, mediante acciones de planeación, concertación y coordinación para dotar recursos y asistencia técnica para programas de fuerte impacto social (18).

- Por otra parte, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal modifican el artículo 15 de la Ley de Planeación, toda vez que las atribuciones que se le conferían a la Secretaría de Programación y Presupuesto son asumidas aho-

17, 18.- Loc., cit.

ra' por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por lo que con fundamento en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a esta última dependencia:

"I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente;

"XIV.- Proyectar y calcular los ingresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Parastatal... haciéndolos compatibles con disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

"XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;

" XXIII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación.

" XXIV.- Proyectar la planeación regional y coordinar acciones que al efecto convenga el Ejecutivo Federal ..." (19).

Obsérvese que sólo en tres de los siete artículos que conforman el Capítulo Segundo de la Ley de Planeación se hace mención expresa del "sistema". También cabe destacar que de las dependencias normativas (Secretaría de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público) y controladora, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ninguna otra tiene influencia global respecto del "sistema" (20).

Los veinticuatro artículos restantes de la Ley de Planeación - explicitan aun más la dimensión jurídica del concepto en comentario.

-
- 19.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la ... , Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero, 1992.
- 20.- Idem, art. 20

Así, en el único artículo que conforma su capítulo tercero, la Ley de Planeación manda que "En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática..." (21) se recoja la expresión de la opinión de los diversos grupos sociales, para la elaboración, actualización y ejecución del plan. Para el efecto, el propio sistema debe prever la "...organización, funcionamiento, formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo " (22).

Más adelante la ley ordena que el Plan Nacional de Desarrollo "regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática" (23). En este punto se observa que el instrumento de planeación o "plan", que es elaborado y aprobado por el Ejecutivo Federal, es una categoría a la que están sometidos los programas; entendiéndose aquí por categoría lo que Juan Manuel Terán expone: "Toda categoría lógicamente es un concepto bajo el cual se ordenan una serie de nociones y conceptos. Toda categoría es concepto básico en tanto que comprende otros. Existe un concepto como categoría, en tanto que a él se subordinan o de él se infieren otros conceptos " (24).

21.- Idem, art. 20.

22.- Loc. cit.

23.- Idem, art. 21.

24.- Terán, Juan, op. cit., p. 87

Así el Plan Nacional de Desarrollo, comprende y regula los programas sectoriales institucionales, regionales y especiales; lo que nos lleva a la idea de que el Sistema Nacional de Planeación Democrática no solo es un instrumento o un medio al servicio del Ejecutivo para la conducción de la planeación, sino que se revela como un espacio en donde concurren los sectores social y privado junto con los tres niveles de gobierno, para ordenar, racionalizar y orientar actividades de acuerdo a las prioridades que se fijan de común acuerdo, es decir, democráticamente.

- 1.2.- Las corrientes del pensamiento jurídico contemporáneo y la naturaleza finalista de los objetivos de la planeación democrática en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del texto constitucional se desprende la naturaleza finalista del sistema de planeación, que no es otro que el avance hacia la consecución de los objetivos que persiguió el Constituyente de 1917. En efecto, el alcance de la primera parte del segundo párrafo del artículo 26 de la Carta Magna es de gran trascendencia pues su contenido toca la esencia de los principios de todo el sistema jurídico mexicano.

En la esencia de todo sistema jurídico está su aspecto - -

finalista o teleológico, por lo que los fines del proyecto nacional, que es el objetivo de la planeación, es un concepto que sólo puede ser explicado a la luz de la filosofía del derecho. El presente sub-apartado no trata de explicar cuáles son los fines del proyecto nacional, pues ello escapa a los propósitos de este trabajo; su finalidad es la exposición somera del impacto que tiene parte del pensamiento filosófico contemporáneo, en algunos aspectos de la tesis que se maneja en el artículo 26 constitucional.

Las bases filosóficas del artículo 26 constitucional se encuentran sin duda en la obra de los pensadores de nuestro siglo, tales como Kelsen, Stammler, Scheller, Ortega, Recaséns, Heidegger, Sartre, Mannheim.

En efecto, hay quienes afirman que Stammler "el clásico filósofo del derecho de este siglo" (25) como heredero del pensamiento Kantiano y Hegeliano, postula un idealismo en torno al concepto de lo jurídico que choca con el positivismo y el materialismo histórico, en donde "la justicia es la comunidad de hombres de voluntad libre y autónoma" (26).

25.- Terán, Juan, op cit., p. 327.
26.- Idem, p. 331.

El propio Stammler afirma que esta definición de lo justo es una mera aspiración(27), pues se refiere a una comunidad perfecta de hombres de voluntad libre y autónoma desde el punto de vista platónico (28); "así el ideal de justicia representa un mundo jurídico no como es, sino como debe ser" (29).

Y esta postura idealista Stammleriana, al decir de Terán establece "un contraste muy importante, mientras los conceptos del derecho son representaciones de los objetos jurídicos; en cambio la idea de lo justo no es una construcción a título de espejo, sino un proyecto, una anticipación y una aspiración. La idea de justicia es una representación ideal totalizadora del mundo del derecho, del mundo conocido como de recho positivo" (30).

Pero este idealismo platónico y Kantiano se refiere no a lo conceptual, sino a lo valorativo; no por hablar del mundo de las ideas, que no son susceptibles de un cumplimiento acabado en la realidad, se está en las nubes, sino que estas ideas son representaciones de la dirección en que debe proyectarse la condición humana.

27.- Loc cit.
28.- Loc cit.
29.- Idem, p. 334.
30.- Loc cit.

Estamos seguros que cuando nuestra Constitución habla de los "fines del proyecto nacional" se refiere a una idea inacabada, pero no por ello utópica o inalcanzable; se trata de una postura dinámica que constituye un haz de verdaderos proyectos y objetivos a realizar dentro de los límites históricos, parafraseando a Juan Manuel Terán (31).

Pero los fines del derecho, y más en concreto, de nuestra Carta Magna no siempre han sido los mismos, pues el aspecto teleológico del derecho es una cuestión relativa, pues, siguiendo a Hegel "Lo que en sí es derecho está puesto en su existencia objetiva; es decir, lo determinado por la conciencia mediante el pensamiento, y conocido como lo que es justo y tiene validez, es la ley; y el derecho por medio de esta determinación es derecho positivo (32).

Pero el pensamiento contemporáneo se encuentra polarizado, pues frente a los idealistas platónicos, Kantianos y Hegelianos, se sitúa la concepción fenomenológica que es hija del racionalismo cartesiano y aristotélico (33) y en esta última está contenida una teoría de los valores propia de los sistemas políticos democráticos modernos.

31.- Loc. cit.

32.- Hegel, George, op. cit., p. 210.

33.- Terán, Juan, op. cit., p. 339.

También en el vitalismo de Ortega encontramos las bases de la democracia moderna, pues para esta corriente se parte de la estructura individual como elemento primario y de ahí se dirige a lo social, pues aquí los valores son cualidades atribuibles a los sujetos, de ahí que un acto o acción es justo cuando lleva en sí la cualidad de justicia; pero también los valores deben ser vistos en el sentido de cualidades en sí de las cosas, de carácter objetivo aprendidas y realizadas precisamente en la complacencia del yo y sus circunstancias (34).

Por su parte "el existencialismo podrá negar el derecho natural y quedarse con la positividad concreta del derecho, pero siempre al servicio y en función de la libertad individual, que es tan antigua como la moral cartesiana y como todas las ideas de los últimos siglos de la modernidad" (35).

Las corrientes filosóficas enunciadas hacen referencia de una u otra forma a los aspectos finalistas del derecho desde el punto de vista universal y cabe hacer alusión a ellas - pues la reforma al artículo 26 Constitucional, y cualquier otra reforma que se haga a la Carta Magna, no puede ser ajena a su tiempo; es decir, dada la trascendencia que tiene el

34.- Idem, p. 344.

35.- Idem, p. 347.

reformular nuestra máxima ley, que en opinión de muchos juristas debe ser intocable, debe buscarse también en el pensamiento filosófico actual una explicación que sustente la oportunidad de cambio tan trascendente. Con esto queremos decir que el contenido del artículo 26 constitucional, necesariamente se nutre de un tejido de concepciones filosóficas, que aunque yuxtapuestas, lo pueden explicar y sustentar.

Así, "tanto el pensamiento fenomenológico como la filosofía de la vida y el existencialismo se vinculan con la tradición racionalista moderna, con algunos agregados de otras corrientes como el positivismo o el realismo " (36).

Y hablar de racionalismo moderno, implica, en el orden político, aludir a presupuestos de valoración en donde predomina el concepto de la justicia natural o iusnaturalismo, como ideal político, que "cuando el derecho se hace institución en sus fines, cuando se le da sentido político, no puede menos que desembocar en lo que se sigue llamando el estado moderno democrático de derecho" (37).

Kelsen, por su parte, "desde hace tiempo ha producido ideas de carácter político, valorativo e histórico y las ha

36.- Idem, p. 348

37.- Idem, p. 350

desenvuelto dentro del mismo proceso de ideas democráticas - de la modernidad, pero apartándose un tanto de la democracia individualista liberal clásica" (38).

Para Kelsen "el problema de la justicia en las relaciones sociales es un asunto irracional, es un asunto de creencias o de fe subjetiva, variable según las épocas..." (39) y "En consecuencia no es posible dar una solución racional al problema valorativo de la justicia, porque estas valoraciones, son de fuente irracional" (40).

Pero tanto Kelsen como Stammler y las derivaciones fenomenológicas vitalistas y existencialistas, sustentan "la gran institución que crea o produce la modernidad, que es el Estado de Derecho democrático" (41).

Pero en Kelsen no basta que éste Estado de derecho democrático sea Estado de derecho, sino que es necesario que tenga - unidad nacional, pues "Sin lugar a duda, el modelo moderno - de los Estados viene a ser no sólo el Derecho y la Constitución jurídica, sino el contenido nacional" (42).

38, 39.- Loc. cit.

40.- Idem, p. 351

41.- Idem, p. 352

42.- Idem, p. 353

Este ingrediente "nación" es una noción de carácter históricocultural que entraña, desde luego, un contenido político. Pero este contenido político se traduce en ideología, pues al decir del maestro Terán "las verdades políticas ya no se manejan como conceptos, como ideas, ni siquiera como medidas prácticas, sino como ideologías. Así se desemboca en una concepción distinta de la política" (43), pues la doctrina de las ideologías es una de las manifestaciones de la política (44); y al decir de Mannheim: "pero no toda la teoría de las ideologías se subsume en la propia teoría política. La proyección que este modo de ver tiene en el campo político es la siguiente: hasta nuestros días la teoría política y la práctica vienen siendo ejercitadas como un choque o como una pugna por lo que fuese verdadero y valedero objetivamente para la sociedad; así, por ejemplo, se pregunta qué es la justicia, la seguridad, el bien común, y cuál doctrina y tesis de la seguridad, de lo justo, conviene a la solución de los problemas sociales. La política y la práctica son afrontadas como un juego de opiniones objetivas. ¿Es buena la democracia, o la monarquía? ¿Es justa una solución, o no lo es?. Pero hoy ya no se plantean los asuntos políticos así, porque cualquiera que sean las ideas y las tesis políticas sustenta

43.- Idem, p. 357.

44.- Idem, p. 359.

das, los contendientes en esas ideas se imputan recíprocamente que no se trata de ideas, sino que toda tesis o teoría política es atacada como ideología. Hoy tiene ya poco sentido discutir la tesis democrática frente a la tesis socialista... lo que tiene mayor sentido es tomar partido en vista de los intereses que esas mismas tesis impugnan." (45)

Y es precisamente en este punto, con Karl Mannheim, en donde encontramos una clara e incuestionable base filosófica del contenido del artículo 26 constitucional. En efecto, el concepto de planeación democrática tiene sin duda su raíz filosófica y científica en la obra de Mannheim, baste citar algunos de los ensayos que escribió durante la segunda guerra - que "Proceden de conferencias y de informes escritos para ciertos grupos que deseaban saber lo que un sociólogo podía decirles sobre ciertos aspectos de la presente situación" - (46). Así, en su obra El Diagnóstico de Nuestro Tiempo el autor manifiesta: "Estamos viviendo en una época de transición del laissez-faire a una sociedad planificada. La sociedad planificada futura puede tomar una de estas dos formas: la dominación de una minoría mediante una dictadura o un nuevo tipo de gobierno que esté todavía regulado de manera - -

45.- Idem, p. 359 - 360.

46.- Mannheim, Karl, El Diagnóstico de Nuestro Tiempo. Traducción de José Medina Echavarría, 3a. edición, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular número 9, México, 1959, p. 7.

democrática, no obstante el aumento de su poder" (47).

Para el autor "Debe hacerse una distinción entre la planificación como instrumento de la conformidad y la planificación como instrumento de la libertad y de la variedad. En ambos casos la coordinación juega un importante papel, es decir, - la coordinación de los medios constituidos por las técnicas sociales tales como la educación, la propaganda, la administración, etc.; mas hay una diferencia entre una coordinación dirigida por el espíritu de la monotonía y una coordinación dirigida por el espíritu de la variedad... La coordinación - al paso de ganso de los dictadores es una de las más primitivas y erróneas interpretaciones que cabe pensar del sentido de la coordinación. La coordinación auténtica de la vida social significa tan sólo una mayor economía y un empleo más adecuado de las técnicas sociales de que disponemos. Cuanto más pensemos sobre las mejores formas de la planificación, - más pronto habremos de llegar a la decisión de que debemos - abstenernos de toda interferencia en las más importantes - esferas de la vida y de que más bien que perturbarlo por una dirección superflua hemos de mantener libre un ámbito a la - espontaneidad... subsiste, con todo, la planificación si se-

es dueño de la situación total y puede decidirse que - ciertos campos de la vida quedan libres de interferencia. Esta especie de abstención deliberada de toda interferencia - por parte del autor de un plan, difiere radicalmente de la - no interferencia sin propósito de la sociedad dominada por - el laissez - faire . Y aunque parece obvio que la planifica- ción no significa por necesidad una coordinación al paso de ganso, el espíritu burocrático y militarista de los estados - totalitarios ha sido el responsable de esta interpretación - errónea del sentido de la planificación" (48).

Este autor además plantea que la planeación para la libertad no necesita apoyarse en dictaduras, pues "La coordinación y la planificación pueden realizarse sobre la base del consenso democrático" (49).

Para Mannheim está muy claro que la planificación por parte del Estado no esta divorciada de la libertad y a lo largo de este ensayo sobre el tema insiste en señalar las diferencias que existen entre la planeación democrática y la planeación de los estados totalitarios sean fascistas o comunistas, - así, el autor manifiesta en relación a la democracia: "Pero

48.- Idem, p. 14.

49.- Idem, p. 15.

no es sólo el principio abstracto de la democracia el que debe salvarse y fundirse en una nueva forma. También debe realizarse la exigencia de la justicia social si deseamos garantizar el funcionamiento del nuevo orden social. El funcionamiento del sistema económico actual abandonado a sí mismo tiende, en el tiempo más corto posible, a aumentar de tal forma las diferencias de ingresos y riqueza entre las diversas clases, que esto por sí crea insatisfacción y una tensión social continua. Pero si el funcionamiento de la democracia se basa por esencia en el consentimiento democrático, el principio de justicia social no es sólo una cuestión de ética, sino una condición necesaria del funcionamiento del sistema democrático en sí. La exigencia de una mayor justicia no significa necesariamente que haya de tenerse un concepto mecánico de la igualdad. Pueden mantenerse diferencias razonables en los ingresos y en la acumulación de riqueza, que constituyan el estímulo necesario al esfuerzo, pero sólo en la medida en que no interfieran con las tendencias fundamentales de la planificación y no se desarrollen hasta el punto de impedir la cooperación entre las diferentes clases" (50).

Mannheim afirma que el *laissez - faire* liberal dejó al -

50.- Idem, p. 15-16.

azar el equilibrio de las fuerzas sociales y económicas, al adoptar un neutralismo que al ser llevado a ultranza se confundió con la tolerancia, la cual llegó demasiado lejos; en efecto, el autor dice textualmente: "Esta actitud de neutralidad llegó tan lejos en nuestra democracia moderna que, - por pura liberalidad y cortesía, acabamos por dejar de - creer en nuestros fines; dejamos de creer en que el ajuste-pacífico es cosa deseable, que la libertad debe salvarse y que el control democrático debe ser mantenido " (51).

Para el autor, el laissez - faire ha sido nocivo en el plano económico y social, ya que afirma que "existe un desengaño creciente respecto a los métodos del laissez - faire... El principio de dejar que las cosas se deslicen por sí solas no puede competir con la eficacia de la coordinación; - es demasiado lento, se basa en exceso sobre la improvisa- ción..." (52).

Karl Mannheim postula esta tesis de la forma democrática de la planeación para la libertad como "un tercer camino entre la regimentación totalitaria, por una parte, y la desinte- gración completa del sistema de los valores en la fase del

51.- Idem, p. 17.

52.- Idem, pp. 18-19.

laissez - faire , por la otra" (53). Y argumenta que la planeación auténtica es la democrática, pero esta tiene que te ner una orientación valorativa: "El primer paso que han de dar las democracias, en contraste con su previa política de laissez - faire, consiste en el abandono de su completa falta de interés en lo relativo a los valores" (54). Nótese que el autor escribe esto cuando en ningún país del mundo se habla de "planificación democrática", y la tercera opción entre el marxismo y el liberalismo era precisamente el nacional -socialismo o el fascismo, de ahí que pueda comprenderse que el autor constantemente haga alusión a los valores en un momento histórico en que se vive una verdadera crisis sociológica; así abre todo un apartado que liga la planeación democrática con la esfera de los valores. Así la planificación para la libertad significa ya para Mannheim planificación democrática (55), pues afirma que "Los comunistas y los fascistas planifican también a la sociedad, pero destruyendo los valores de la civilización occidental y aboliendo la libertad, la democracia y el respeto a la personalidad. En contraste con esta solución, la forma democrática de la planificación habrá de hacer todo lo posible para que sea compatible con esos valores" (56). Y es en ese punto donde el

53.- Idem, p. 41.

54.- Idem, p. 42.

55.- Idem, p. 195.

56.- Loc. cit.

autor afirma que en ningún país del mundo se ha adoptado la fórmula de la planeación democrática, pues dice: "sería engañoso y deshonesto pretender que el tercer camino, la pauta de la planificación para la libertad, existe ya como proyecto concreto" (57); y más adelante apunta: "Por el momento se requiere un gran esfuerzo para que puedan perfilarse con mayor claridad los principios por los que la forma de la planificación democrática difiere de las formas totalitarias. No es menos urgente estudiar de qué manera habrán de aplicarse esos principios en la vida concreta" (58).

A lo largo de la obra de Mannheim observamos que la fórmula de planeación democrática o planificación democrática para la libertad se identifica, a grandes rasgos con la hipótesis del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; como en la obra "Libertad y Planificación Social" de dicho autor, en especial la parte V en donde se hace un estudio detenido de los aspectos esenciales, a nivel teórico, de la planificación en un Estado democrático, en un equilibrio sostenido y firme entre principios teóricos del laissez - faire, y principios filosófico políticos de justicia social, planeando, desde la educación

57.- Loc. cit.

58.- Idem, p. 196.

infantil y juvenil, cambios en la conducta y en la apreciación de los valores, mediante lo que el llama "técnicas sociales", al servicio de la libertad. (59).

Lo interesante en esta obra de Mannheim es que su contenido, en materia de planeación democrática, puede ser sin duda identificado, en términos generales, en el contexto del artículo 26 constitucional, en la Ley de Planeación, en los Planes Nacionales de Desarrollo de los últimos 18 años, y en innumerables discursos y ponencias políticas que se han suscitado sobre este tema en el mismo lapso. Se aclara que no se quiere decir que toda la filosofía que sirvió de sustrato para la reforma constitucional de 1982-83, tenga su fuente en Mannheim, únicamente se pretende apuntar que es sorprendente, en muchos casos, el grado de identidad que alcanza nuestro sistema de planeación con las ideas de dicho pensador.

- 1.3.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación y el sistema mexicano de planeación en relación a la función político administrativa del Ejecutivo Federal.

Es lugar común decir que la política es una actividad cuyo objetivo es obtener y mantener el poder; en esta materia, la planeación se convierte entonces, en un instrumento de poder,

59.- Mannheim, Karl, Libertad y Planificación Social. Traducción José Medina, Fondo de Cultura Económica, México, - 1942, pp.241-297.

toda vez que la planeación es una herramienta importante de la rectoría del Estado en un marco de economía mixta (60), que en manos del Ejecutivo Federal, deviene en un medio para la toma de decisiones coordinadas, concertadas e inducidas que abarca todos los ámbitos de la sociedad nacional.

Objetivamente, la planeación se concibe como instrumento de gobierno, en virtud que es una herramienta "que permite articular las diversas acciones y decisiones, que en un mínimo espacio llevan a cabo distintos agentes públicos y privados - (61).

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es un esquema flexible, capaz de adoptar instrumentos y mecanismos para tomar decisiones en base a las prioridades que plasmará en los Planes Nacionales de Desarrollo, permitiendo normar políticas definidas, orientadas a lograr metas y objetivos, tomando en cuenta los recursos y acciones que se deben realizar (62).

Al frente de esta actividad se encuentra el Presidente de la República, no sólo como organizador del sistema, sino como un evaluador constante de su funcionamiento. Así el Ejecutivo Federal se encuentra presente en todas las etapas del proceso

60.- Aspe. Pedro, y otros, Planeación Democrática, Cuadernos de Renovación Nacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 49.

61.- Idem, p. 50.

62.- Idem, p. 129.

de planeación (formulación, instrumentación, control y evaluación); pero esta presencia aunque es obligatoria, es más bien conveniente, puesto que se traduce en ejercicio del poder, en actos de gobierno revestidos con el ingrediente político. Esta afirmación se desprende de la simple lectura de lo que ordena la Ley de Planeación, en cuanto al citado proceso de planeación.

Observemos que cada una de las vertientes estratégicas para formular el plan tiene prevista la intervención del Ejecutivo Federal. Así, en la vertiente obligatoria, los Programas Operativos Anuales, que como su nombre lo indica son por un año fiscal, contemplan acciones, responsables de la ejecución, recursos, metas y calendarios, en orden a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; al ser elaborados, aprobados y ejecutados por la administración pública federal, no requieren de mayor argumentación para que quede clara la conducción del Ejecutivo. Dentro de esta vertiente están considerados como documentos básicos, además de los Programas Operativos Anuales, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación (63).

En la vertiente coordinada el Ejecutivo Federal está facultada-

do por la Ley para celebrar convenios con los gobiernos soberanos de las entidades federativas; estos convenios devienen instrumentos jurídicos, administrativos, programáticos y financieros (64) cuya base jurídica está en la propia Constitución, atento a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 26 constitucional: "La Ley... asimismo determinará... las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas..."(65), las acciones a realizar para elaborar y ejecutar el plan y los programas de desarrollo. En esta vertiente, las acciones del Ejecutivo Federal se conjugan con las de los mandatarios estatales mediante acuerdos en donde expresamente se fijan compromisos, se asignan recursos, se proponen los calendarios y se determinan las metas, así como los responsables de la ejecución y el grado de participación de cada una de las partes. En esta vertiente está incluida la participación de los municipios.

El capítulo quinto de la Ley de Planeación es explícito en cuanto al otorgamiento de las facultades al Ejecutivo para convenir con los gobiernos de los estados y municipios:

64.- Loc. cit.

65.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Su participación por medio de propuestas.
- Los procedimientos de coordinación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr congruencia entre el marco de planeación nacional y el local y promover así la participación de diversos sectores de la sociedad en la planeación.
- Los métodos para realizar la planeación en su jurisdicción.
- La elaboración de programas regionales.
- La ejecución de acciones a realizar en los estados, considerando la participación municipal y de los grupos sociales. En este punto, cabe mencionar que, en la práctica, los Convenios Unicos de Desarrollo, que son los instrumentos que actualmente se emplean para cumplir este apartado de la ley, tienen prevista la realización de acciones concretas mediante la suscripción de los llamados "Acuerdos de Coordinación" que son también instrumentos de derecho público, susceptibles de prever mezcla de recursos con fuentes de los tres niveles de gobierno, en donde la Federación es, generalmente, quien asigna los recursos más importantes (66).

Por otra parte, en la ley se prevé que en los convenios que se celebren, el Ejecutivo Federal, por medio de las delegaciones de la Administración Pública centralizada, participará en las actividades de planeación local (67). Al respecto, sólo cabe decir que esta parte de la ley propicia que la planeación global tenga un grado de armonía, pero también da lugar a que el poder del Ejecutivo se fortalezca y se fomente el centralismo (68).

Finalmente, la ley ordena al Ejecutivo Federal que publique en el Diario Oficial de la Federación, los convenios que se celebren con las entidades federativas (69).

De especial relevancia es el capítulo sexto de la Ley de Planeación en cuanto a la función conductora de la planeación que realiza el Ejecutivo, pues es en este punto en donde la labor política es más destacada.

Recordando al pensamiento de Mannheim, en la época en que dio a conocer su postura acerca de la necesidad de una planeación que fuera democrática; manifestaba la dificultad que se enfrentaba en el Estado moderno para lograr que la sociedad civil participara en el proceso planificador sin que se le coaccionara para-

67.- Idem, art. 35.

68.- Acosta, Miguel, op. cit., p. 656.

69.- Ley de Planeación.

ello y, además se enfrentaba el problema de que planificación y democracia eran considerados conceptos antagónicos, cuestión que Mannheim explicó en el sentido de que la planeación no por pretender ejercer un control global sobre las acciones para el desarrollo de la sociedad, merma la libertad; y no por buscar la justicia social, se limita el libre juego de los intereses individuales del laissez - faire (70).

Este dilema de lograr la participación de toda la sociedad democráticamente en la planeación se resuelve en la ley mediante las fórmulas de "inducción" y "concertación", que objetivamente son dispositivos políticos, es decir son herramientas que legitiman al Ejecutivo para entrar en la esfera de los particulares y de los grupos sociales, sin más límite que el de guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

En efecto, el capítulo sexto la ley habla de las vertientes de inducción y concertación de la planeación y maneja dichos términos, aplicando el de inducción a la actividad del Poder Ejecutivo de formular instrumentos y ejecutar acciones de carácter económico, social, normativo y adminis-

70.- Mannheim, Karl, El Diagnóstico de Nuestro Tiempo, op. cit., p. 18.

trativo para inducir determinados comportamientos entre los sectores social y privado, para hacerlas compatibles con las propuestas del plan y los programas; como ejemplos relevantes de estos instrumentos se tienen las políticas de gasto público, financieras, fiscales, de empleo y monetaria (71).

Así, en la Ley de Planeación se ordena que "los actos que las dependencias de la Administración Pública realicen para inducir acciones de los sectores en la sociedad... deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas..." (72).

Y más adelante, la ley señala que "Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan y los programas" (73).

La vertiente de concertación es una fuente importante de instrumentos de derecho público en materia de planeación, pues la actividad de concertación es la que realiza el Ejecutivo Federal con el objeto de suscribir convenios o contratos con

71.- Aspe, Pedro, op. cit., p. 52.

72.- Ley de Planeación, art. 40.

73.- Idem, art. 40

los sectores social y privado de la población para establecer compromisos de acción conjunta, con previsión de metas, calendarios, recursos y responsables de la ejecución y evaluación de sus resultados, contemplando además sanciones para el caso de incumplimiento de lo pactado.

La vertiente concertada debe estar prevista en el "...Plan y los programas de mediano plazo y cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o con los grupos sociales interesados en la ejecución concertada de los objetivos y propósitos del propio plan y los programas" (74).

En el texto que se transcribe se presenta el mecanismo de participación social en la tarea de la planeación, bajo la conducción del Ejecutivo; este instrumento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, concebido como la concertación, permite a los diferentes grupos sociales determinar objetivos tareas o actividades comunes y vigilar su cumplimiento en forma permanente (75).

"En las diversas etapas y en todos los niveles del sistema -

74.- Aspe, Pedro, op. cit., p. 52.

75.- Idem, p. 58.

participan los diversos grupos sociales a través de sus representaciones. La participación se considera, según los órdenes del gobierno y los diferentes ámbitos de competencia, como la mejor expresión de reconocimiento de los grupos sociales a nivel federal, estatal y municipal; esto es particularmente importante para ordenar las acciones que respondan a los distintos problemas, demandas y propuestas de la población" (76).

Para lograr los fines de la participación social en el Sistema Nacional de Planeación Democrática se deben definir instancias expeditas para llevar a efecto la suscripción de instrumentos de derecho público o contratos de concertación (77).

En cada etapa del proceso de planeación la participación social adopta distintas modalidades; así, "En la etapa de formulación, los grupos sociales participan a través de foros de consulta popular expresando sus opiniones propuestas y demandas en torno a la problemática económica y social del país" (78); Así, los planteamientos que respondan al interés general se incorporarán al Plan Nacional de Desarrollo y en los programas a mediano plazo (79). "En la etapa de instrumenta-

76, 77, 78, 79.- Loc. cit.

ción, la participación de los grupos sociales se lleva a cabo a través de la celebración de acuerdos, convenios o contratos para realizar tareas conjuntas entre las dependencias o entidades del sector público y los grupos o particulares, en áreas definidas en los programas de mediano plazo. En la etapa de control, la participación se realiza mediante la vigilancia de la ejecución de acciones; y, en la etapa de evaluación, ésta se realiza a través de los foros donde se analizan los resultados anuales de la ejecución del plan y los programas de mediano plazo" (80).

Obsérvese que en los dos planes nacionales de desarrollo que han surgido con fundamento en la Ley de Planeación vigente, la formulación de los mismos constituye el cumplimiento de un mandato constitucional por parte del Ejecutivo de la Unión; y esto en política, representa un modo de ejercer el poder pues, valiéndose de la herramienta de la planeación, el Presidente de la República orienta "las acciones del gobierno y busca hacerlas compatibles con los valores que, de acuerdo a las diferentes instancias de concertación, inducción y de coordinación, resultan ser las más representativas de los verdaderos objetivos nacionales del momento y que por ello conducen a acercar-

80.- Loc. cit.

se al objetivo último de la planeación que no es otro que - alcanzar los fines del proyecto nacional, lo que representa - la primera respuesta a las aspiraciones y demandas de la so- ciedad" (81).

Pero los planes de desarrollo son materia del siguiente apar- tado.

1.4 El artículo 26 Constitucional y la función del Ejecutivo Federal en la política económica, dentro del marco del sistema de planeación.

El artículo 26 constitucional en su primer párrafo alude cla- ramente a la relación que existe entre la economía y la pla- neación, al sustentar que la base para lograr los altos propó- sitos de independencia y democratización, se encuentra en el crecimiento de la economía. Así el sistema de planeación en - México se convierte también en un instrumento de manejo de la política económica en manos del Ejecutivo, pues abarca accio- nes para controlar todos los ámbitos de dicha materia: gasto público, empresa pública, financiamiento del desarrollo, vin- culación con la economía mundial, política de ingresos, aho- rro interno, deuda pública y capacitación y productividad.

81.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Diario Oficial de la Federación, 21 de marzo de 1983.

El primer párrafo del artículo 26 constitucional parece designar el "crecimiento económico" como piedra angular para la "independencia y democratización política social y cultural de la nación" (82), aquí se observa que se usa la expresión de democracia nuevamente, pero ahora como una consecuencia o reflejo del crecimiento económico. Es importante destacar esta asociación de conceptos, pues ellos entrañan el espíritu del constituyente reformador.

Nótese que si se habla de crecimiento económico como base o condición esencial para la independencia y democratización en todos los ámbitos, se está en presencia, no sólo de una política, o política económica; sino de toda una filosofía enmarcada en varias corrientes de pensamiento que son, en suma, las que dan sustento doctrinario a nuestra Carta Magna.

No es pretensión de este trabajo abordar los aspectos del Ejecutivo Federal en la planeación desde otro punto de vista que no sea el jurídico; pero dada la naturaleza del derecho administrativo, es lugar frecuente tocar los campos de la economía y de la política económica al tratar el tema del poder Ejecutivo Federal, sin perjuicio de abandonar el ámbito jurídico, -

82.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

pues el derecho se vale de distintas disciplinas y ciencias para explicar, exponer y analizar diversos temas. Ahora bien, para los efectos de este apartado, consideramos que es importante subrayar este concepto de 'crecimiento de la economía' y la importancia que parece darle el Constituyente.

En efecto, es notorio que el legislador sustente la 'independencia y democratización política, social y cultural de la nación' en el 'crecimiento de la economía', pues esta postura es un claro perfil de política económica, que, como ya se dijo en otro capítulo, pertenece a las escuelas de economistas post-keynesianos tales como Harrod, Domar y Lowe, para quienes el fenómeno del crecimiento es la idea central de sus modelos.

Tales políticas han sido calificadas por economistas y estadísticas como de neoliberales, pues "...el énfasis de estas políticas se coloca en la liberación de la economía y en la apertura del sector externo, en contraste con la preocupación de hace dos décadas, basado en el control de las variables monetarias. El control que antes creían ejercer sobre la oferta monetaria, el encaje, las tasas de interés, la expansión monetaria, etc.,

hoy se torna cada vez más inviable. Resulta difícil pensar en un manejo real y eficaz por parte del Estado de las variables monetarias. La apertura externa, el nuevo rol del capital financiero y la presencia creciente de la especulación financiera privatizan los flujos de capital y la oferta monetaria. Los centros de poder de las economías latinoamericanas están más interesados en la liberalización y en la apertura externa... De ahí su carácter neoliberal" (83).

En este punto resulta interesante retomar el aspecto del intervencionismo del Estado en una economía mixta como la mexicana, así, siguiendo a Witker: "...el proceso de intervención del Estado en la actividad económica se inicia a principios del siglo XX en las economías liberales; en forma coyuntural ... ante fallas temporales de los mecanismos autorregulatorios del mercado... En resumen, la intervención del Estado en la economía surge como instrumento temporal por el cual el poder público penetra al sistema económico para corregir las contradicciones y crisis internas del sistema económico liberal" (84).

83.- Paz, Pedro, Juan F. Noyola Vázquez: Precursor de la Vertiente progresista del pensamiento Estructuralista Latinoamericano, en materiales de Investigación Económica, Revista de la Facultad de Economía, UNAM, México, 1987, p. 25

84.- Witker, Jorge, op. cit., p.p. 28-29.

Pero tampoco es exacto afirmar que sólo las llamadas economías liberales o neoliberales ponen el acento en la teoría del crecimiento. En efecto, siguiendo a Sachs "Los economistas de todas las corrientes están, hoy en día, de acuerdo en considerar la teoría del crecimiento como el aspecto fundamental de la economía política (y en realidad siempre lo ha sido)" (85).

Dado que en nuestra Carta Magna se usa la expresión "crecimiento de la economía", es útil aclarar, brevemente, el posible significado de tal concepto.

Ante todo es necesario reconocer que el escenario económico de nuestro país es el del subdesarrollo y "Un país subdesarrollado encuentra el camino hacia un crecimiento económico acelerado, obstruido por una multitud de barreras con las que tiene que luchar simultáneamente" (86). En general el crecimiento de un país en la actualidad se ve obstaculizado por diversos factores, entre los que se puede destacar la falta de desarrollo industrial como aspecto central, pues tal circunstancia frena el crecimiento de la agricultura ya que ésta depende de maquinaria, fertilizantes y equipo que sin desarrollo industrial, son de difícil y costosa obtención (87). "Y recíprocamente,

85.- Sachs, Ignacy, Obstáculos al Desarrollo y Planificación. Traducción Roberto Castañeda, Nuestro Tiempo, México, 1967, p. 131.

86.- Idem, p. 29.

una agricultura atrasada hará imposible una rápida expansión industrial, puesto que las industrias de transformación no pueden elevar su producción sin suministros crecientes de materias primas agrícolas, y la ocupación de todo el sector secundario no puede incrementarse sin un aumento correspondiente en los suministros de productos alimenticios" (87).

El desarrollo agrícola e industrial de un país se ve detenido por una infraestructura atrasada y por la escasez de fuerza de trabajo calificada en contraste con una superabundancia de fuerza de trabajo no calificada (88).

"Pero el atraso industrial y agrícola y los defectos en la infraestructura son originados por un modesto volumen de inversión que se debe, a su vez, a la insuficiente formación de capital" (89), que, entre otras causas, se origina en la deficiente distribución del ingreso (90). Para el autor, en cita, "en las economías mixtas... es posible concebir una vía de desarrollo en la cual la tasa de crecimiento se acelere... mediante medidas de redistribución del ingreso... que replacen el crecimiento deformado resultante de la acción de las fuerzas del mercado en el contexto de un país subdesarrollado, -

87, 88.- Loc. cit.

89.- Idem, p. 31.

90.- Loc. cit.

por un proceso de expansión económica y social armoniosa y planificada" (91). Así, dicho autor sostiene que un plan de desarrollo debe tender a acelerar la tasa de crecimiento en forma rápida. Pero también encontramos que el subdesarrollo está ligado a la dependencia respecto de países desarrollados. A esta forma de dependencia se le ha denominado neo-colonialismo. En efecto, siguiendo a Sachs, "Históricamente hablando, el problema del subdesarrollo económico se halla indisolublemente ligado al surgimiento del sistema colonial como una etapa particular del desarrollo del capitalismo y al mantenimiento de una estructura social anacrónica, en los países coloniales... tal situación aun subsiste en las relaciones ... entre los países subdesarrollados y las potencias desarrolladas... y puede identificarse con el llamado neocolonialismo" (92).

Así, una economía subdesarrollada es una economía prisionera de las necesidades de expansión de una economía desarrollada (93).

Se dice que las economías subdesarrolladas se hallan presas en una trampa de equilibrio, que las mantiene casi estáticas en un bajo nivel de desarrollo (94). Este fenómeno puede

91.- Idem, p. 10

92.- Idem, p. 25.

93.- Idem, p. 26.

94.- Véase Nelson, R.. A Theory of Low Level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economies, The American Economic Review vol. 46, num. 5, 1956, p.894 y sigtes. Véase también - Nurbkse, R., Problemas de Formación de Capital en los Países Subdesarrollados, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, y Leibenstein, Economic Backwardness and Economic -

verificarse empíricamente a partir de modelos neo-keynesianos (95). Así Myrdal define la política de desarrollo como un es- fuerzo hacia la ruptura del círculo vicioso de pobreza que se da en las economías subdesarrolladas (96). Y siguiendo el mismo orden de ideas "Bonné establece una distinción entre 'crecimiento económico' -definido como un procedimiento auto-inducido de expansión económica- y 'desarrollo económico' - que describe la clase de crecimiento que requiere promoción -conciente y activa" (97). Bonné sostiene que la planeación - puede ayudar al crecimiento económico en países no desarrolla- dos pues "explica la necesidad de la planeación del desarro- llo económico en los países subdesarrollados en función de la falta de crecimiento autoinducido en el pasado" (98).

Lo expuesto aclara el sentido del Constituyente reformador - del artículo 26, toda vez que la idea de que el sistema nacio- nal de planeación debe imprimir solidez, dinamismo, permanen- cia y equidad al crecimiento de la economía para la indepen- dencia de la nación (99), es congruente con las tesis que ma- nejan que el subdesarrollo al estar ligado a la idea de depen- dencia, debe adoptar mecanismos para que se impulse el creci- miento de la economía, y en esa medida, se logre la independen-

-
- 94.- (cont.) Growth, Studies in The Theory of Economic Develop- ment, N. York, 1957, citados en Sachs, Ignacy, op.cit., p. 15.
95.- Loc. cit.
96.- Myrdal, Gunnard, Solidaridad o Desintegración, Fondo de Cultura Económica, México, 1962, citado en Sachs, Ignacy, loc. cit.
97.- Bonné, A., Studies in Economic Development, Londres, 1957, p. 7, citado por Sachs, Ignacy, loc. cit.
98.- Loc. cit.
99.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

cia en todos los ámbitos.

2.- LA LEY DE PLANEACION Y LOS INSTRUMENTOS QUE UTILIZA EL EJECUTIVO FEDERAL EN LA TAREA PLANIFICADORA.

En general, los instrumentos de planeación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática se materializan en documentos tales como planes, programas, leyes, acuerdos, convenios, contratos, pactos, entre otros (100).

Dichos instrumentos contienen objetivos, metas, políticas y demás medidas operativas para que en conjunto representen un todo congruente, ordenado en atención a las prioridades que se determinen en el sistema. Estos documentos se pueden clasificar, de acuerdo a la función que desempeñan en cada etapa del proceso de planeación en instrumentos normativos de mediano plazo y en operativos de corto plazo, y son:

"Plan Nacional de Desarrollo, cuya función es definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deberán elaborarse. Es así el marco

100.- Aspe, Pedro, op. cit., p. 56.

orientador de todos los demás instrumentos del SNPD, dentro de un nivel global y con una cobertura proyectada a mediano plazo.

"-Programas de Mediano Plazo, tienen la función de desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del PND, por medio de la definición de objetivos, metas, políticas e instrumentos específicos. Se clasifican en Sectoriales, que comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o de la sociedad; Especiales, referidos a los temas estratégicos o prioritarios del desarrollo integral del país; Regionales, que atienden a una región o regiones estratégicas para el desarrollo; e Institucionales, que son los que elaboran las entidades paraestatales, a indicación expresa del Ejecutivo Federal.

"-Programas Anuales, son la expresión de corto plazo de las acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de los recursos, objetivos, estrategias, políticas y prioridades del PND y de los programas de mediano plazo. Se elaboran en los niveles global, sectorial e institucional y su cobertura espacial puede ser nacional o regional" (101).

Entre los "programas anuales" podemos destacar los denominados

101.- Loc. cit.

Programas Operativos Anuales (POA) los cuales en su fase llamada "preliminar" se traducen en documentos internos de las dependencias que detallan las acciones que se emprenderán para cumplir metas y objetivos, atendiendo a políticas que se establezcan en cada programa a mediano plazo. Cabe señalar que estos "POA" son correspondientes a la vertiente obligatoria; de modo que existe un mandato constitucional, regulado en la Ley de Planeación que constriñe a la administración pública federal a elaborar dichos instrumentos. Se debe destacar al respecto su importancia para el proceso de planeación, toda vez que los POA son la base para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto (102).

Por otra parte existen los Programas Operativos Anuales Definitivos, que a diferencia de los anteriores, salen a la luz pública y se traducen en los verdaderos programas de trabajo de las dependencias y entidades de la administración. Desde luego que son producto de los anteriores y representan asimismo la vertiente obligatoria de la Ley de Planeación (103).

Otros instrumentos importantes son la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, los Convenios Unicos de Desarrollo, los -

102.- Idem, p. 57.

103.- Loc. cit.

los contratos, convenios y pactos de concertación, así como toda una gama de instrumentos administrativos para control y evaluación.

Cabe destacar que existe un documento marco, es decir, un instrumento normativo que sujeta a todos los demás instrumentos a una serie de normas y disposiciones de política económica, este documento globalizador y normativo se llama "Criterios Generales de Política Económica" y se expide cada año. No está por demás hacer notar que este documento provee al Ejecutivo de una herramienta de control político sobre el universo económico de la planeación.

También se incluyen en este apartado los llamados "instrumentos de control", entre los cuales mencionaremos los informes trimestrales de la situación económica y de las finanzas públicas, el mensual de los llamados gabinetes especializados, el mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento; las auditorías gubernamentales (104).

Entre los instrumentos de evaluación de la planeación se pueden señalar: los informes de gobierno, que también son - -

anuales, y que se presentan bajo varias modalidades; así, están los anuales de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, los sectoriales, los institucionales, los de áreas y necesidades específicas, el anual de evaluación de la gestión gubernamental y la Cuenta Pública (105).

El propósito de este apartado es únicamente exponer el papel que desempeña el Ejecutivo Federal en estos instrumentos de planeación, destacando su actividad conductora del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

2.1.- Aspectos de la Ley de Planeación en torno al Plan Nacional de Desarrollo y la función del Ejecutivo Federal.

Como se expuso en otro apartado, el párrafo segundo del artículo 26 de la Carta Magna dice que "Habrá un plan nacional de desarrollo" (106); pero también dice que las aspiraciones y de mandas de los diversos sectores sociales se incorporarán al plan y los programas de desarrollo, pues la planeación debe ser democrática (107). Pero en el párrafo tercero dice que el Ejecutivo, con las facultades que la ley le confiera, establecerá los criterios para la formulación e instrumentación

105.- Loc. cit.

106.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

107.- Loc. cit.

del plan y los programas de desarrollo (108).

Y esta base constitucional está debidamente regulada en la Ley de Planeación. A continuación se expone un esquema de tales normas.

La fracción IV del artículo primero de la Ley de Planeación prevé que el cuerpo de disposiciones que la conforman, tienen por objeto establecer "las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley" (109).

En el citado artículo, pero en la fracción V, se prevé que otro de los objetivos de la ley es establecer "las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas" (110).

En la práctica, desde 1983 que se tuvo este marco normativo, se inició el proceso de planeación democrática con la debida convocatoria a la sociedad para recibir su participación en esta tarea. Cabe aclarar que si bien esta no fue la primera

108, 109, 110.- Loc. cit.

vez que se dio en México un proceso parecido; lo que se trata de destacar aquí es que sólo a partir de 1983 se da la planeación democrática legitimada, toda vez que es hasta entonces que se cuenta con este marco jurídico concreto.

Siguiendo el orden progresivo de algunos de los artículos que conforman la ley que se estudia, encontramos que el artículo - 6º, ordena al Presidente de la República que "...al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

"En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Co misión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

"El contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacio narse, en lo conducente, con la información a que aluden los párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de - -

Diputados, el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos" (111).

El contenido de los tres párrafos transcritos merece ser observado con cuidado ya que es de gran trascendencia el alcance que denota. En efecto, impone expresamente la obligación, a cargo del Ejecutivo de realizar la tarea de la planeación, elaborando un plan, constrañéndolo a formularlo democráticamente y someterlo a la opinión de la Cámara de Diputados, tanto una vez elaborado, como para evaluar su cumplimiento; y no sólo a nivel de acciones, sino también desde la perspectiva financiera presupuestaria.

Nótese que textualmente obliga al Ejecutivo Federal a informar a la Cámara de Diputados la relación que existe entre los programas anuales (sectoriales, institucionales y especiales) que se elaborarán en cumplimiento del artículo 27 de la Ley de Planeación, y las iniciativas de leyes de ingresos y proyectos de presupuesto de egresos. Estas disposiciones ayudan al Ejecutivo en su labor conductora de la planeación, pues establecen un mecanismo de congruencia de los programas entre sí; y, con

111.- Loc. cit.

respecto del marco financiero-presupuestal global (112).

Como se mencionó, las dependencias y entidades de la administración pública federal elaboran los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que conforman la vertiente obligatoria del plan, dichos programas tendrán vigencia únicamente durante la duración del plan, aunque la ley prevé que pueden tener una mayor proyección; pero, para su ejecución, se elaboran los programas anuales, que incluyen aspectos, administrativos y de política económica y social; y que además sirven de base para elaborar el anteproyecto del presupuesto de egresos - que cada dependencia y entidad debe realizar (113).

La Ley de Planeación define cada uno de estos programas. Así, los sectoriales, son aquellos que elaboran las secretarías de Estado, de la administración pública federal, agrupadas por sectores. El contenido de estos programas sectoriales incluye especificación de objetivos, prioridades y políticas que perseguirá cada sector, con estimación de recursos y determinación sobre los instrumentos para su consecución, señalando responsables de la ejecución, de conformidad con el artículo 23 de la Ley de Planeación. Estos programas se resuelven anualmente -

112, 113.- Loc. cit.

por medio de los Programas Operativos Anuales (POA), que como ya se mencionó, incluyen las directrices de política económica y social a que están sometidos y señalan las metas y los calendarios de ejecución de las acciones, con fundamento en el artículo 27 de la Ley de Planeación.

Otra característica de los programas sectoriales es que deben ser sometidos a la aprobación del Ejecutivo Federal; y, en su oportunidad, deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, atendiendo a lo ordenado por los artículos 29 y 30 de la Ley de Planeación.

Los llamados "programas institucionales" son aquellos que elaboran las entidades paraestatales, que además de ser congruentes con el programa del sector que los coordina, tienen que serlo con el Plan Nacional de Desarrollo, como lo manda el artículo 24 de la ley mencionada, deben también elaborar programas anuales para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas deben ser sometidos a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora de sector que le corresponda como lo establece

el artículo 29 de la ley en comento. Por otra parte, el artículo 32 de la citada ley ordena que conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Por lo tanto, los titulares de las dependencias coordinadoras de sector están constreñidos, dentro del límite de sus atribuciones, a proveer lo necesario ante los órganos de gobierno y administración de las entidades paraestatales. Al respecto, cabe relacionar las hipótesis contenidas en este artículo con las previstas en los numerales 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En efecto, el Ejecutivo Federal, para intervenir en la operación de las entidades paraestatales, las agrupará en sectores definidos, de acuerdo al objeto de cada una de ellas, relacionándolo con la esfera de competencia que las leyes atribuyen a las secretarías de Estado.

Dicha intervención del Presidente de la República se realiza a través de las dependencias que fungen como coordinadoras de sector, de acuerdo al agrupamiento que el propio Ejecutivo ha realizado de las dependencias por sectores. Así, los coor-

dinadores de sector, realizarán la actividad de coordinar la programación y presupuestación y conocer las operaciones, para poder evaluar, en su oportunidad, los resultados. La ley también prevé que las actividades de las entidades paraestatales, también puedan agruparse en subsectores cuando así convenga.

Por último la ley ordena la congruencia entre las relaciones del Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales con el sistema nacional de planeación y los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, que lleven a cabo las dependencias del Ejecutivo que tienen las atribuciones normativas y globalizadoras como son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que a cada coordinadora de sector competen (114).

Los programas regionales, al decir de Acosta Romero, "atienden al diseño de políticas en ámbitos territoriales con problemas y características comunes y que abarcan a zonas de varias entidades federativas" (115). Los llamados "Convenios Unicos de Desarrollo" constituyen los instrumentos jurídicos mediante los que se resuelve objetivamente la programación regional -

114.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, decretos de reformas a la ... , Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero y del 25 de mayo de 1992.

115.- Acosta, Miguel, op. cit., p. 670.

anual; como ya se mencionó, dicho documento "constituye el instrumento jurídico administrativo, programático y financiero - más utilizado donde se integran las acciones de la vertiente de coordinación" (116).

La dimensión regional nos es de particular interés, habida cuenta del papel del Ejecutivo Federal en esta forma de planeación. Como se hizo referencia en otro capítulo, la proyección de políticas y acciones regionales es un requisito para que la planeación sea democrática e integral. La idea de regionalizar acciones deviene de la necesidad del Ejecutivo Federal de coordinar, centralmente, los múltiples instrumentos de la Federación y de las entidades que concurren en el desarrollo de un área que geográfica, social, política y económicamente, se denomina "región" (117).

La adecuada labor coordinadora del Ejecutivo con los estados y municipios requiere de los esquemas de planeación local adecuados, que permitan enlazar congruentemente a los mencionados niveles de gobierno en la programación conjunta de acciones. Estos mecanismos de planeación local, en la práctica son los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES), que

116.- Aspe, Pedro, op. cit., p. 52.

117.- Idem, p. 102.

son instrumentos para la promoción y administración del desarrollo local que, en coordinación con los niveles municipal y federal, y la participación de los sectores social y privado, se constituyen en órganos de consulta y decisión del sistema nacional de Planeación (118).

Los programas regionales, de conformidad con lo ordenado en el artículo 25 de la ley "...se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa" (119).

Para la ejecución de los programas regionales y del propio Plan Nacional de Desarrollo, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales (al igual que para los programas institucionales y sectoriales) como lo estipula el artículo 27 del citado ordenamiento (120). Asimismo en dichos instrumentos se especificarán las acciones que serán objeto de convenios de coordinación (121), que en la práctica son los ya mencionados Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) en donde se prevé también la posibilidad de suscribir acuerdos de coordinación

-
- 118.- Idem, p. 102.
119.- Ley de Planeación.
120.- Loc. cit.
121.- Idem, art. 28.

y, asimismo instrumentos de concertación susceptibles de pactarse para acciones no convenidas expresamente (122).

Con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se observa que el artículo 29 de la Ley de Planeación queda casi en su totalidad derogado (sólo quedó intacto el tercer párrafo) y era en estas disposiciones derogadas en donde se contenían una serie de mandatos legales en cuanto a la proyección regional de la planeación, no obstante, en los artículos 31 y 32 de la ley reformada (123), se recogen dichos ordenamientos. En efecto, el artículo 31, fracción XXIV de la ley ordena que la Secretaría de Hacienda tiene a su cargo proyectar la planeación regional y coordinar las acciones que al efecto convenga el Ejecutivo Federal, cuestión que ya se indicó renglones arriba. Por otra parte, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social llevar a cabo el resto de las acciones de nivel regional que antes de la reforma correspondían a la entonces llamada Secretaría de Programación y Presupuesto.

Así, a la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde, atento a lo ordenado por la fracción II del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "Proyectar

-
- 122.- Convenio Unico de Desarrollo 1991, que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Campeche, Diario Oficial de la Federación, 6 de noviembre, 1991.
- 123.- Ley Orgánica de la Administración Pública, reformas citadas, Diario Oficial de la Federación 21 de febrero y 25 de mayo de 1992.

y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional" (124). - Asimismo, la fracción III del citado numeral ordena que a dicha dependencia le corresponde "coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país (125). - En la fracción IV del mencionado artículo se le ordena "Elaborar los programas regionales... que le señale el Ejecutivo Federal..." (126); en estas acciones tomará en cuenta a los gobiernos locales y a las dependencias y entidades de la administración pública federal; en cuanto a los recursos para dichos programas, serán autorizados por esa dependencia, en coordinación con la Secretaría de Hacienda (127).

En la fracción VI del numeral citado, aunque no se hace mención expresa al nivel regional, se desprende de su contenido que los programas especiales a que se refiere pueden ser regionales. La fracción VIII, que también fue tratada en el apartado anterior, al hablar de los programas sectoriales, es posible referirla dentro de la proyección regional.

En la última parte del artículo 32 de la Ley de Planeación

124, 125, 126, 127.- Loc.cit.

se menciona que "la coordinación en la ejecución del plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los Estados a través de los convenios respectivos" (128). Aquí desde luego se hace alusión a la vertiente de coordinación que es tratada a continuación en la ley, en el capítulo quinto; pero este párrafo sirve de fundamento, junto con otros, para la elaboración de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), que como ya se ha repetido, es un instrumento básico de la planeación para lograr que sea integral.

El artículo 33 de la Ley de Planeación explicita la facultad del Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos locales acciones coordinadas para la participación de los tres niveles de gobierno en la planeación nacional del desarrollo y a la consecución de sus objetivos (129).

En el caso de la fracción IV del artículo 34, esta corre la misma suerte que el artículo 14 de la citada Ley de Planeación en el sentido de que se encuentran derogados; no obstante las actividades previstas, se encuentran rescatadas en la reforma al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (130).

128, 129.- Loc. cit.

130.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, decreto de reformas, op. cit.

Por último, el artículo 36 de la Ley de Planeación establece - que se deben publicar los convenios que se suscriban, en el Diario Oficial de la Federación (131).

Otro instrumento de planeación señalado en la ley es el conjunto de los denominados "programas especiales", que se definen en el artículo 26 como aquellos programas que se refieren a las - "prioridades del desarrollo integral del país fijadas en el - plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector" (132). Como se observa se dividen en dos categorías, la primera se refiere a las acciones - que el Ejecutivo Federal, valiéndose del Sistema Nacional de - Planeación Democrática, define como "prioritarias para el desarrollo integral" y se resuelven en programas especiales que - son de mediano plazo y pueden ser regionales o estatales. Por otra parte, en la segunda categoría se tienen a los programas denominados especiales atendiendo a que conjugan acciones de - dos dependencias coordinadoras de sector.

El conjunto de los programas institucionales, sectoriales, especiales y regionales, los instrumentos de concertación y de - coordinación, conforman el Plan Nacional de Desarrollo, que -

131.- Ley de Planeación.

132.- Loc. cit.

constituye "un documento jurídico cuya naturaleza es compleja y ambivalente" (133).

Para Witker el Plan Nacional de Desarrollo "no tiene sino un relativo significado jurídico" (134); y más adelante dicho autor agrega: "...lógicamente el PND y sus efectos jurídicos se inscriben no en un pacto social rígido de incumplimiento inexorable conforme al principio pacta-sunt servanda, sino más bien en la permanencia de las condiciones que lo generaron, pues si los supuestos de hecho cambian radicalmente, el PND y sus efectos variarían y entonces -según Gordillo- la imagen jurídica del PND se asimilaría más a la cláusula rebus sic stantibus" (135).

Así para el autor citado, las normas jurídicas que conforman el Plan Nacional de Desarrollo son de varios tipos: "normas que obligan... a la administración; normas que confieren un fundamento jurídico a la acción de los particulares conforme al PND, para recibir luego ventajas que dispone; normas que marcan un cierto rumbo de acción al Estado y por tanto, comprometen dentro de ciertos límites, la responsabilidad de la administración. Dicha enumeración no puede ser taxativa en la medida en que el

133.- Gordillo, Agustín, Derecho, Planificación y Cambio Social, Machis, Buenos Aires, 1979, p. 212-214, citado en Witker, Jorge, Derecho Económico, op. cit., p. 65.

134.- Loc. cit.

135.- Idem, p. 66.

planificador siempre puede introducir en cada nuevo plan distintas variantes de acción, muestra de todos modos, y claramente, que no es posible pretender encerrar en una sola categoría jurídica a los diversos componentes del plan, que su apariencia de acto único es sólo formal... El PND, en síntesis, es un conjunto complejo de diversos actos jurídicos y no jurídicos, legales y administrativos, generales y particulares, que se entroncan entre sí formando el sistema que ha de orientar la política económica del Estado en un período determinado de un país" 136).

A dicho concepto, el autor agrega que "el Plan Nacional de Desarrollo nace formalmente de un decreto del poder ejecutivo publicado en el Diario Oficial de la Federación. Si bien su fuente inmediata es un acto administrativo, su fuente mediata es la Ley de Planeación" (137), que está fundada en el artículo 26 constitucional.

136.- Idem, p. 67.

137.- Loc. cit.

C O N C L U S I O N E S

- La planeación como práctica administrativa se encuentra difundida en el mundo contemporáneo, tanto en países desarrollados como en los que no lo están; asimismo, se da independientemente de ideologías, modos de producción y sistemas económicos.

- La planeación y el intervencionismo del Estado son procesos afines, y dependiendo del grado en que se dan, determinan las economías mixtas o de planeación indicativa; o bien a las economías totalitarias o de planeación imperativa.

- En general, se entiende por planeación la actividad inherente al Estado o a cualquier organización humana, que consiste en formular previsiones para un determinado lapso y para un escenario dado de la sociedad, mediante la observación y proyección de tendencias, que, vertidas en instrumentos unitarios, sirvan de guía o hilo conductor de acciones orientadas a objetivos y metas calendarizadas.

- En México, la planeación es una actividad obligatoria y democrática que tiene por objetivo los fines del proyecto nacional, mediante un sistema organizado por el Estado y

conducido por el Presidente de la República mediante acciones de coordinación con las entidades federativas y de inducción y concertación con los grupos sociales, plasmadas en instrumentos de derecho público.

- La planeación en el México post-revolucionario ha sido una actividad constante y se ha revelado como un instrumento del Ejecutivo Federal, quien al conducirla ejerce una doble función: política y administrativa.

- El derecho mexicano contemporáneo está indisolublemente ligado a la planeación, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es un plan en sí mismo, que recoge las demandas populares y las proyecta en una futura estructuración social y económica, llamada también "proyecto nacional", en donde se legitima la intervención del Estado, sobre la base de un modelo de economía mixta.

- El sistema de planeación mexicano, está concebido en la Constitución como un medio para lograr el crecimiento de la economía como premisa para la independencia y democratización de todos los ámbitos de la nación; por lo que la planeación adquiere la dimensión de un instrumento de política económica

conducido por el Ejecutivo Federal.

- La planeación vista desde la perspectiva de la política económica es un espacio en el cual hacen vértice el derecho, la política y la economía, en donde el Ejecutivo Federal es el eje de los esfuerzos sistemáticos del gobierno y los sectores de la sociedad, para lograr congruencia entre objetivos y acciones, en una confronta entre metas, recursos y calendarios con una identificación racional y ordenada de los mismos y de los obstáculos por vencer.

La planeación al identificarse con el intervencionismo estatal, se asimila al concepto de rectoría del Estado, por lo que el cuerpo de normas que conforman su marco jurídico legitiman al Ejecutivo Federal para actuar en todos los ámbitos de la economía, conduciéndola por medio de instrumentos de derecho público.

En la mayor parte de los países que conforman el escenario mundial contemporáneo, independientemente de ideologías, formas de gobierno o grado de desarrollo, se utiliza la planeación integral como herramienta jurídica, política y económica para gobernar.

- El modelo francés de planeación ha tenido gran influencia en los países capitalistas de nuestra época y fue tomado muy en cuenta en el diseño del sistema mexicano de planeación sobre todo en cuanto a las estrategias obligatoria, coordinada y concertada, que lo hacen ser un medio democrático de planear.

- Dado que el Sistema Nacional de Planeación Democrática persigue el crecimiento de la economía por mandato constitucional, modelos como el japonés que ha obtenido visibles resultados en este terreno, sirvieron de referencia para el diseño de dicho sistema y el de otros países como es el caso de Costa Rica.

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

- 1.- Acosta, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1989.
- 2.- Aspe, Pedro, obra colectiva, Planeación Democrática, Cuadernos de Renovación Nacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- 3.- Carrillo, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, 2a. edición, Porrúa, México, 1980.
- 4.- De La Madrid, Miguel, obra colectiva, Planeación para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1981.
- 5.- Del Castillo, Gustavo, México, el GATT y la Cuenca del Pacífico, revista El Cotidiano, número 1, año 4, Eón Editores, UNAM, México, 1987.
- 6.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 7a. edición, Porrúa, México, 1959.
- 7.- Hegel, George, Filosofía del Derecho. Traducción Laura Munes y Eduardo Ceballos, 2a. edición, UNAM, colección nuestros clásicos, número 51, México, 1985.
- 8.- Lewis, Arthur, La Planeación Económica. Traducción Daniel Vázquez Díaz, 2a. reimpresión de la 2a. edición, Fondo de Cultura Económica, breviaros, número 62, México, 1978.
- 9.- Mannheim, Karl, Diagnóstico de Nuestro Tiempo. Traducción José Medina Echavarría, 3a. edición, Fondo de Cultura Económica, colección popular, número 9, México, 1959.
- 10.-Mannheim, Karl, Libertad y Planificación Social. Traducción José Medina, Fondo de Cultura Económica, 1962.
- 11.-Martínez, Juan, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983.
- 12.-Martner, Gonzálo, Planificación y Presupuesto por Programas, 12a. edición, Siglo XXI, México, 1967.
- 13.-Noyola, Juan, La Evolución del Pensamiento Económico en el Último Cuarto de Siglo y su Influencia en América Latina, en revista Materiales Investigación Económica, Juan F. Noyola Vázquez, Desequilibrio Externo e Inflación, Facultad de Economía, UNAM, número 2, México 1987.
- 14.-Olivera, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 3a. edición, Porrúa, México, 1972.
- 15.-Osornio, Francisco (Coordinador del área Administrativa), obra colectiva, Diccionario Jurídico Mexicano, t. I-O, 3a. edición, Porrúa, UNAM, México 1989.
- 16.-Palomar, Juan, Diccionario para Juristas, Mayo, México, 1981.
- 17.-Paz, Pedro, Juan F. Noyola Vázquez: Precursor de la Vertiente Progresista del Pensamiento Estructuralista Latinoamericano, en la revista Materiales Investigación Económica, op. cit.
- 18.-Sachs, Ignacy, Obstáculos al Desarrollo y Planificación. Traducción Roberto Castañeda y Martha Chávez, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1967.

- 19.- Sáenz, José, La Renovación Nacional a Través del Derecho, Porrúa, México, 1988.
- 20.- Terán, Juan, Filosofía del Derecho, 11a. edición, Porrúa, México, 1989.
- 21.- Toynbee, Arnold, Estudio de la Historia, t. I. Traducción Luis Grasset, Artemisa, México, 1985.
- 22.- Witker, Jorge, Derecho Económico, Harla, México, 1985.
- 23.- Witker, Jorge, Derecho Económico y Planeación en México, en revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, año 7, número 7, México, 1983.

LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Planeación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.