

PLANIFICACION Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN MEXICO

Jacinto Faya Viesca

1. Los inicios de la planificación

En las últimas décadas hemos estado viviendo uno de los más profundos y abarcativos movimientos de renovación y reforma del Estado de todos los tiempos. Esta renovación y reforma, sustanciales y trascendentes, se resumen, incuestionablemente, en la planificación, entendida, según expresión de Sánchez Agesta, como "una decisión global sobre el desarrollo del orden económico y social, que ha sido ponderada racionalmente, sobre un acopio de información y un cálculo de posibilidades alternativas".

Las naciones más evolucionadas del mundo, tanto capitalistas como socialistas, han participado de este nuevo modo de ser del Estado, alterando radicalmente las tradicionales funciones estatales y la contemplación estática del Estado. Como acertadamente señalan los tratadistas españoles Ariño Ortiz y Gallego Anabitarte, desde hace aproximadamente quince años, todos los Estados del mundo occidental se han volcado hacia el uso del *plan*.

Este vasto movimiento que abarca a los países occidentales altamente desarrollados como Estados Unidos, Inglaterra, Alemania Occidental, Francia y España, ha propiciado la creación de una ciencia de la administración con nuevos enfoques y propósitos. Los países podrán tener la organización política constitucional más diversa: parlamentarismo, presidencialismo, etc., pero no

obstante sus distintos sistemas constitucionales, habrán de plantearse la necesidad de perfeccionar sus técnicas y organización de gobierno y administración. Estos países han logrado el establecimiento de un Estado social de derecho. A esta nueva forma de Estado se ha atribuido la obligación política de conformar la vida social y económica de la nación, de asumir la rectoría de los complejos problemas económicos y sociales, y de prestar reales y auténticos servicios a la colectividad social. El cambio ha sido dramático: de un Estado liberal y policiaco se ha pasado a un Estado fuertemente interventor en los procesos de la economía y de la sociedad. Este rápido y trascendental paso ha exigido a la organización política una mayor eficiencia, racionalidad y eficacia en su gobierno y administración.

2. Naturaleza y fines de la planificación

Para muchos, la planificación —como afirma López Rodó— no es una nueva *forma* de actividad del Estado que venga a sumarse a las clásicas conocidas (policía, fomento, servicio público, gestión económica), sino que la planificación y la programación constituyen *un modo de ser del Estado en su unidad* que afecta profundamente su actividad, estructura y procedimientos, a su organización, a su personal, a sus técnicas de acción.

Desde ahora hay que dejar señalado que la planificación es una tarea que le compe-

te al gobierno, a la administración, pero siempre de cara a los grandes intereses de la colectividad social. La administración tendrá que ser la mejor intérprete del *interés público*, investigándolo en una permanente consulta popular. Nada más negativo y peligroso para el gobierno en sus tareas de planificación que el erigirse en intérprete exclusivo del *interés público*, sin la democrática participación de los distintos grupos sociales.

En toda planificación se elige algo, implicando toda elección una renuncia. Se eligen valores, pero éstos no podrán ser eficientemente alcanzados si no se crean nuevos sistemas donde el gobernado activamente participe en la toma de decisiones que le conciernen. Hoy en día, la planificación democrática pretende formular los planes con el permanente concurso de la población. Dejar la planificación en las solas manos de los expertos no es sólo renunciar a uno de los derechos fundamentales del gobernado sino, además, hacer de la planificación un camino de acción rígido, esclerotizado, y seguramente no apegado a la realidad y contrario a los reales valores políticos y sociales de la comunidad. El derecho público se enfrenta al grave reto de crear las instituciones y mecanismos más adecuados que permitan la real participación de los ciudadanos en las tareas de la planificación. Ya Joseph H. Kaiser sostuvo en Alemania la tesis de que la ciencia de la planificación se basa en la experiencia, y de que su origen no está en una teoría jurídica o económica sino en la praxis: "la planificación es una forma de acción racional dirigida a un fin". Es incuestionable que la planificación tiene su fundamento en la realidad. Ahora bien, la realidad la hacen los hombres con su acción. Planificación y democracia no son términos antitéticos, sino que constituyen, en los tiempos modernos, una necesaria y poderosa conjunción. Se planifica desde la democracia. De ahí la ineludible e imprescindible necesidad y obligación de la participación ciudadana en toda planeación.

Para Kaiser la planificación no constitu-

ye en ningún país una cuestión jurídico-constitucional. En cada caso puede discutirse si debe darse preferencia a la planificación o a la espontaneidad de las fuerzas (o conjuntamente, en determinada relación, a ambas formas de acción). Ahora bien, está fuera de toda duda que la planificación es compatible con la libertad, el Estado de derecho y la democracia. A partir de la Segunda Guerra Mundial, los dirigentes políticos se preguntaban si sería posible planificar y seguir siendo una comunidad libre, y si sería posible incorporar a las democracias occidentales la planificación económica propugnada en la Unión Soviética.

3. La profunda transformación de los Estados Constitucionales de Occidente a partir de la Segunda Guerra Mundial

A partir de la Segunda Guerra Mundial, y concretamente con el *Plan Marshall*, con el *Plan Vanoni* en Italia y el *Plan Monet* en Francia, la planificación adquiere un gran prestigio en países de probada estructura democrática. Estos planes pretendían influenciar la totalidad de sus economías nacionales. Por medio de estos planes los gobiernos intervenían marcadamente, pero siempre respetando la libertad. Tinbergen observaba que los planes constituían una manifestación más de la tendencia a organizar la actividad humana en una sociedad tecnificada, con una racionalización de la economía. Las experiencias de la planificación no han puesto en duda la unidad de su concepto sino que, al contrario, lo han confirmado. Los países occidentales, con sus característicos sistemas de economía mixta adoptados a partir de la Segunda Guerra Mundial, han venido planificando sus economías, sin que ello significara ninguna reducción en sus esferas democráticas y en sus libertades.

El replanteamiento a fondo de las funciones del Estado, y con ello la necesidad de ejercer nuevas y eficaces técnicas de gobierno y administración, no ha sido el resultado de irracionales propuestas de aca-

démicos o políticos desligados de la realidad. Este replanteamiento ha sido precisamente todo lo contrario: ha obedecido a la definitiva y total ruptura del modelo occidental del Estado Constitucional, basado en los principios de libertad individual y propiedad privada. Esta ruptura no ha significado que se hayan suprimido las libertades individuales y la propiedad privada, sino que ahora éstos que fueron los dos grandes valores en los Estados Constitucionales desde el siglo XIX han dejado de tener el valor exclusivo y único que tenían, pues definitivamente las nuevas formas estructurales de la economía y de la sociedad así lo han exigido.

Las causas del cambio del Estado Constitucional han estado a la vista de todos: una permanente explosión demográfica, el éxodo del campo a las ciudades, la creación de grandes centros urbanos, la gran complejidad de los problemas sociales y económicos, la necesaria y compleja interconexión de los distintos sectores sociales, la producción máxima de artículos para el consumo, la escasez de alimentos, los problemas de vivienda, la alarmante contaminación ambiental, etc. Al lado de estos problemas, la sociedad ya no se contenta con simples pronunciamientos de justicia; ahora exige una justicia materializada que se traduzca fielmente en un desarrollo compartido, en una redistribución real del ingreso, en la satisfacción concreta de sus problemas individualizados de alimentos, salud, vivienda, cultura, seguridad, etc.

Es un hecho que todos estos problemas no existían juntos y en su actual magnitud en los albores del desarrollo del Estado Constitucional del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo XX. Además, la Segunda Guerra Mundial obligó a los Estados Constitucionales a replantear sus funciones ante un mundo que ya no era el mismo. Todos estos factores transformaron la dialéctica Estado-sociedad. El mundo cambió radicalmente, cambiando en consecuencia la visión sobre él. Ante esta sustancial alteración, que además alteraba negativamente

las vidas concretas de millones de seres humanos, la sociedad no tuvo más que rebelarse ante el Estado Constitucional—que no conocía en el fondo, pero que le parecía insuficiente—exigiendo la adopción de medidas drásticas que corrigieran los abusos de los poderosos, solucionaran los conflictos sociales, y le otorgara a la colectividad un creciente y permanente conjunto de bienes y prestaciones sociales que hicieran posible vivir con más dignidad, abundancia y justicia.

4. Las nuevas responsabilidades del Estado Social de Derecho

La historia política de Occidente nos ha revelado que nunca antes, como en las últimas tres décadas, el Estado ha asumido tan grandes responsabilidades como ahora. No sólo ha tenido que manejar una tensa y difícil situación económica y complejidad social, sino que, además, se ha tenido que enfrentar a un nuevo y complicado comercio internacional. Arrastra con la suma de los problemas del pretérito y con la acumulación geométrica de los del presente.

Ante esta dialéctica alterativa de las formas y funciones tradicionales del Estado Constitucional, la organización política ha venido enfrentando el cambio, enfrentando sustanciales capítulos de su Carta Constitucional, y dotando a la administración de nuevas técnicas y recursos. La intervención del Estado, primero, y la planificación, posteriormente, han transformado el orden de la vida económica y social creando un sistema distinto al del liberalismo económico. El nuevo Estado Social de Derecho ya no se apoya exclusivamente en la ley y el presupuesto, instrumentos tradicionales de los Estados Constitucionales del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo XX. Ahora, la administración pública reclama una información y comunicación abundante, real y objetiva que permita crear las condiciones más apropiadas para implementar una estrategia de planificación basada en la concertación sobre las prioridades y objetivos

de la política económica y social. Abandonar los instrumentos tradicionales y hacer uso de mecanismos más poderosos es algo que no atañe en su origen a la acción administrativa tradicional, sino que reclama la reforma a fondo del Derecho Constitucional y de la legislación ordinaria. Estas reformas se plantean, como afirma Sánchez Agesta, "como un problema genuinamente político que exige una respuesta del poder, no ya a una exigencia o demanda, sino a una visión global de las necesidades económicas y sociales de un país para realizar el bien público".

5. La planificación como exigencia de todo Estado Social de Derecho y el caso concreto del Estado mexicano

En las últimas décadas, las naciones occidentales han incorporado a su legislación nuevas facultades que legitiman la presencia del Estado en la economía. Algunas han incluido la planificación como tarea vital de la administración. En México, la Constitución Política no hace mención a las tareas de planificación pero, en cambio, sí se menciona expresamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la formulación, a cargo del Ejecutivo Federal, de los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social. En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se ordena expresamente que la programación del gasto público federal deberá basarse en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal. Esta legislación ha tenido una extraordinaria traducción práctica: a cuatro años de su creación, los resultados han sido sumamente positivos, a tal grado que, sin que esto sea una exageración, podemos afirmar que las prácticas de la planificación en México constituyen una de las transformaciones más radicales, trascendentales e importantes de la función del Estado. En el transcurso de estos cuatro años se han elaborado los planes correspondientes a los sectores agrope-

cuario y forestal, pesquero, industrial, de desarrollo urbano, de turismo, de ciencia y tecnología, así como el Programa Nacional de Empleo, el Plan de Desarrollo Urbano del D.F., el Programa de Energía, y el Programa Nacional de Vivienda. Al margen de estos planes y programas, el Presidente de la República, José López Portillo, el 15 de abril de 1980, expidió el decreto mediante el cual se aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Este Plan se califica como global "porque deriva de una concepción de desarrollo integral. No se refiere a una sola actividad ni a un ámbito específico del gobierno; persigue integrar todos los aspectos de la vida social, en tanto que todos se interrelacionan, se complementan y condicionan recíprocamente". Esta globalización conjuga lo económico, lo político y lo social.

6. Los planes como elementos indispensables en el Estado Social de Derecho, y como modelos de acción

Lamentablemente se ha pensado que las palabras plan, programa, eficiencia, racionalidad, eficacia, prioridades, objetivos, etc., son meros términos de moda sin un contenido sustancial. La realidad es totalmente opuesta. Se trata, como afirman Ariño Ortiz y Gallego Anabitarte, de "conceptos que expresan las coordinadas ineludibles entre los que se tiene que mover la actuación estatal en nuestros días". El régimen del Presidente José López Portillo se ha esforzado por traducir prácticamente la esencia y alcance de estos conceptos. Definitivamente, la aplicación de estos conceptos se convierte en un requisito básico de la administración, pues así lo condiciona la gran amplitud de los fines del Estado y la complejidad de los problemas a los que se enfrenta. Desde esta perspectiva, los conceptos de *plan* y *política* adquieren ahora una significación distinta. El *plan* constituye en los tiempos modernos un elemento indispensable para los auténticos Estados Sociales de Derecho.

Todo plan es un modelo de acción dirigido al futuro, que trata de prever los cambios y variaciones, y que pretende alcanzar de la forma más racional, eficaz y posible una serie de fines de acuerdo a un estricto marco de prioridades. El plan tiene como fundamentos básicos la razón y la realidad. Es un problema de sensatez, de reflexión objetiva; se aparta de las decisiones emocionales y de las ambiciones subjetivas. Dice Kaiser que "lo determinante no es la lucha por el poder, sino la naturaleza de las cosas". Por desgracia, muchas veces "la planificación es ejecutada en un campo de fuerzas en que el poder y la razón no coinciden, sino que, por el contrario, a menudo originan fuerzas contradictorias". En el mundo moderno, la planificación y la realización del plan son categorías que producen una íntima relación entre pericia profesional y poder político.

"Planificar —dice este autor— no sólo supone limitar las posibilidades de elección, como afirman los defensores de la economía dirigida, sino también ampliarlas. El análisis de las posibilidades futuras (*posible futures*), de un futuro que se revela posible, es el más asombroso modo de formación de nuestras posibilidades de elección y, al mismo tiempo, el de más alcance a largo plazo. No se trata en cada caso del futuro global de la humanidad, sino del futuro del respectivo objetivo examinado científicamente, v. gr., urbanismo, educación, alternativas de investigación y de inversiones, conquista del espacio, tráfico, técnica de armamentos, aumento del consumo privado, etc. Y ello desde la perspectiva de una nación, de una unidad económica supranacional, de un hemisferio, etc. Toda ampliación de las posibilidades de elección supone un aumento de la libertad real para aquellos que pueden elegir". La historia nos demuestra que todo lo que tiene interés para la comunidad es susceptible de ser planificado. Tenemos la obligación de ampliar nuestras posibilidades de elección. Una mayor amplitud selectiva de posibilidades nos dota de mejores perspectivas, en lo indivi-

dual y en lo social.

7. La previsión del futuro a través del plan

Corresponde a la naturaleza de todo plan contener una determinada política. Esta se traduce en una actividad creadora e imaginativa, que no sólo monta una estrategia para solucionar los problemas del presente, sino que, además, prevé y analiza los cambios que pueden surgir en el futuro. El Estado Social de Derecho exige una administración previsora y auscultadora del futuro. Ya no resulta suficiente sólo manejar el presente; ahora se hace inaplazable crear los instrumentos y medios para empezar a diseñar el futuro, empezar a modelar el país que queremos llegar a tener. Para esto se vuelve más imperativo seleccionar objetivos y metas, proyectos y tareas, y ser sumamente cuidadosos en la selección de prioridades y estrategias. La forma más inteligente de cumplir estos imperativos con racionalidad y eficacia es contemplando el problema con una visión global y totalizadora de la situación y las circunstancias sociales, técnicas, económicas y políticas. En los tiempos actuales se torna imposible el diseño y ejecución de una política sensata sin un plan. Los tiempos han cambiado; ahora, actuar sin un plan, es sencillamente comprometer gravemente los intereses presentes de la colectividad y jugar en desventaja en el futuro. Sólo con un plan es posible ordenar las grandes tareas administrativas, armonizar los distintos proyectos de inversión, optimizar el gasto, y canalizar la totalidad de las acciones públicas para el logro de las grandes prioridades nacionales.

8. La quiebra del presupuesto tradicional

En los Estados Constitucionales del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo XX quedó absolutamente comprobado la insuficiencia del presupuesto como instrumento ordenador de la economía. Si bien el presupuesto es uno de los instrumentos que mejor reflejan la política del gobierno, lo

cierto es que ya no es suficiente para asegurar y prever un crecimiento alto, justo y sostenido. Los presupuestos públicos, en el mejor de los casos, expresan los montos autorizados para cada dependencia y entidad y lo que con ello se pretende hacer en un año. Pero hasta aquí el presupuesto no puede expresar más, dado su carácter de anualidad. El presupuesto ejecuta anualmente la operación de los distintos programas, pero por sí mismo es totalmente insuficiente, tanto para la existencia de una política racional, como para posibilitarle a la administración el estricto cumplimiento de las responsabilidades que hoy en día se le plantean a todo Estado Social de Derecho.

En México se abandonó totalmente el presupuesto tradicional, que sólo asignaba montos financieros sin tener una idea clara de qué era lo que pretendía lograr la administración. Ahora, a partir de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el presupuesto se ha convertido en un instrumento real de administración y de política económica. Esta ley ordena expresamente que la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, prescribiendo, además, que los presupuestos se formulen con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Como podemos observar, la transformación ha sido total. Este cambio sustancial del presupuesto es congruente, pues la ley lo sitúa desde la perspectiva de la formulación de planes. El presupuesto tradicional, dada su limitación y las causas que lo originaron, no se adecuaba a los intentos de planificación.

9. El nuevo papel del Estado en la vida económica y social

La intervención del Estado, y concretamente la planificación, son la más relevante prueba de la transformación del Estado contemporáneo. Las expresiones que se han acuñado a partir de esta presencia del Esta-

do en la economía son muy bien conocidas: Estado de bienestar, Estado social, Estado social de derecho. Estas expresiones son la más fiel traducción de una activa y decidida participación del Estado en actividades que anteriormente eran coto reservado para los particulares. Ahora el Estado se ha convertido en el protagonista de mayor importancia en la vida económica del país. Esta nueva forma de ser del Estado desecha los viejos y tradicionales principios de la hacienda clásica que propugnaban un mínimo gasto público y un equilibrio presupuestario anual. Sobre las ruinas de estos principios, el Estado moderno interventor se atribuye el derecho de asumir la rectoría de la vida económica, redistribuir el ingreso nacional, participar directamente en la producción de bienes y servicios mediante la creación de empresas públicas, fijar las condiciones y dirigir el desarrollo económico y, en fin, planificar el desarrollo económico y social de la nación.

Ante esta transformación del Estado, se ha visto la necesidad de crear nuevas técnicas de gobierno y administración que le permitan al Estado asumir sus nuevas y complejas responsabilidades, respondiendo plenariamente con eficacia, racionalidad y eficiencia. El presupuesto administrativo clásico por supuesto que no se adecuaba a estas exigencias esenciales y modernas. Este presupuesto tradicional había nacido en el siglo XIX al calor de la fragua de los Estados Constitucionales burgueses. El presupuesto tradicional se limitaba a cifrar ciegamente los montos asignados a cada dependencia, incrementándolos anualmente, pero no le imponía a la administración un rumbo ni fijaba metas ni, mucho menos, delineaba lo que en el futuro se pretendía para la nación.

10. El valor real de la Reforma Presupuestaria Mexicana

En México, lamentablemente, no se ha destacado en forma suficiente el extraordinario avance que en materia presupuestaria

institucionalizó el Presidente José López Portillo. Con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal no sólo se pasó de un presupuesto tradicional a uno por programas. Esto es sólo la parte visible de la cuestión. El cambio ha sido de una importancia y trascendencia radical y absoluta. En el fondo y esencia del cambio se trata de una de las transformaciones más sustanciales del Estado mexicano contemporáneo, y ello por lo siguiente: con el presupuesto tradicional, que operó hasta 1975, le resultaba imposible al Estado mexicano hacer frente a su nuevo papel de protagonista principal de la economía del país. El calado de sus intervenciones era mínimo, y sencillamente le resultaba imposible intentar una mínima planificación con un presupuesto de corte clásico y burgués que se había gestado en un Estado no interventor. Definitivamente, el Estado mexicano tenía en el presupuesto tradicional uno de sus más grandes obstáculos para sus nuevas funciones.

Una de las causas por las cuales no se ha valorado suficientemente la reforma presupuestaria mexicana es precisamente porque sólo se le ha contemplado desde la exclusiva dimensión del presupuesto, sin conectarla con el real transfondo que la reforma presupuestaria conlleva. Se ha visto a la reforma presupuestaria como una reforma en sí misma, lo cual es una gran y grave equivocación. El Presidente López Portillo nunca pretendió una reforma presupuestaria aislada, sino que, por el contrario, conectó desde el inicio de su gestión presidencial la reforma administrativa y presupuestaria, al lado de una reforma económica y política, pero todo ello enlazado de tal manera que estas reformas en su conjunto vendrían a constituir la nueva decisión del gobierno de transformar radicalmente las funciones del Estado mexicano. La reforma presupuestaria mexicana no fue, como muchos han pensado, una transformación meramente técnica del presupuesto. No se hicieron, como muchos creen, cambios técnicos y de procedimientos a nuestro sistema

presupuestario. El error está en pensar que sobre estos cauces se implantó la reforma. Nada de esto. La reforma presupuestaria mexicana consistió en la absoluta sustitución del presupuesto tradicional por un nuevo presupuesto formulado en base a las directrices y a los planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal.

11. Presupuesto y planificación en México

Con la reforma presupuestaria, práctica y teóricamente, y desde el vértice de la propia legislación, se abrogó el presupuesto tradicional, sustituyéndolo por un presupuesto que es requisito esencial de todo Estado Social de Derecho. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal ordena expresamente la programación del gasto público federal en base a la planeación económica y social del desarrollo. Es tal el avance de esta ley, que no se concibe ni se puede estructurar el presupuesto si no es en base a una previa planeación. Como podemos observar, la reforma presupuestaria giró 360 grados sobre su propio eje, para insertarse, como un elemento indispensable, en las nuevas funciones del Estado.

La sustitución del tradicional e inoperante presupuesto por un nuevo sistema apoyado en programas, fue una palmaria demostración institucional del Estado mexicano: adecuar su legislación y perfeccionar sus técnicas y sistemas de gobierno y administración para poder asumir, desde la perspectiva de un Estado Social de Derecho, las enormes y difíciles responsabilidades que se le plantean al Estado mexicano. Con la nueva legislación presupuestaria, propuesta al Poder Legislativo por el Presidente de la República, se dio uno de los cambios de mayor importancia y trascendencia del Estado mexicano en las últimas décadas. El moderno presupuesto mexicano abrió las puertas a la planificación, y ésta a un nuevo mundo de posibilidades. Ahora ha quedado plenamente legitimado

el derecho del Estado para planificar su desarrollo, para preparar el futuro y para hacer una realidad del papel rector del Estado en la economía y la justa transformación de la vida social y económica.

El presupuesto por programas mexicano centra su atención en lo que la administración quiere hacer, en los programas, subrayando la importancia de las tareas, de los objetivos, y de sus formas de alcanzarlos. Este presupuesto revoluciona las técnicas y métodos de gestión. El moderno presupuesto mexicano revela la nueva concepción del Estado y las nuevas formas de gobernar y dirigir los asuntos públicos. Este nuevo presupuesto está ya forzando la creación de un nuevo derecho administrativo, de una nueva concepción de la economía nacional y del nuevo papel del Estado como Estado Social de Derecho.

El presupuesto mexicano no es un documento donde se contemplan de manera exclusiva las asignaciones de gastos a las distintas dependencias y entidades. Tampoco es un documento cerrado que sólo expresa lo que la administración gasta. Por el contrario, se trata de un documento que revela con claridad lo que la administración quiere hacer y a qué costo. Revela el programa del gobierno, precisando los fines y las prioridades.

La implementación en México del presupuesto por programas y de los primeros planes requirió de nuevos ordenamientos jurídicos y de reformas a las estructuras y funciones de la administración. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal institucionalizaron el presupuesto por programas y las tareas de planificación. Con estas leyes no sólo se modificaron las formas de acción administrativa, sino que se impactaron con profundidad a las propias instituciones jurídicas y políticas del país. La planificación afecta a la totalidad de la vida política de una nación. Por ello, la planificación en México ha constituido una acción pública de contenido eminentemente político. Sus al-

cances han excedido el ámbito propiamente federal, en virtud de que se han logrado grandes avances de planificación en las entidades federativas mediante concertaciones respetuosas de la soberanía estatal. Asimismo, se ha adoptado el principio de *socialización de riesgos*, como ha sucedido en la Ley de Fomento Agropecuario con la institucionalización del *riesgo compartido*. Los planes desencadenan nuevas y variadas relaciones jurídicas. México empieza a preparar toda una nueva legislación que enmarca, posibilita y legitima la formulación y ejecución de los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social.

Con el Plan Global de Desarrollo no solamente se han dado los fundamentos administrativos y de política económica y social, sino que además se ha planteado una estrategia conjunta del Gobierno Federal con objetivos y metas definidos y precisos. El Plan Global establece las políticas generales y particulares, manteniendo una conciencia clara de los fines últimos que se persiguen. Se ha tratado de hacer del plan un proceso de adopción racional de decisiones, siempre dentro del contexto de nuestro sistema de economía mixta, y del absoluto respeto a las libertades, al sistema democrático y a la naturaleza de nuestras instituciones.

12. Solución competencial en las cuestiones de planificación

Por ley le corresponde al Poder Ejecutivo Federal la formulación y ejecución de los planes de desarrollo. La dependencia encargada de llevar a cabo esta tarea es la Secretaría de Programación y Presupuesto, que asume la coordinación del Sistema Nacional de Planeación. El Presidente de la República, al enviar al Congreso las iniciativas de ley, que más tarde vendrían a reformar a la administración y al presupuesto, pensó en la conveniencia de que una sola secretaría fuera la encargada del análisis, formulación y ejecución de las políticas de planificación.

Con esto quedaban resueltas, formalmente, las cuestiones de competencia en materia de planeación entre las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Esto de ninguna manera suprimía la indispensable necesidad de la interrelación de la totalidad de las dependencias y entidades de la administración. Al otorgarse la responsabilidad a una sola secretaría fue con el propósito de poder compatibilizar los distintos intereses y fines de las dependencias y entidades, a fin de hacer posible la implantación de una estrategia conjunta del Gobierno Federal. Desde un principio se pretendió que esta estrategia definiera con precisión y claridad los valores y los objetivos que el gobierno quería alcanzar. Una de las cuestiones más esenciales de todo plan es mantener una profunda toma de conciencia de los fines últimos a que las acciones sirven. Precisar qué tipo de sociedad queremos, qué nivel de vida pretendemos, cómo deben ser las ciudades en que debemos vivir, son cuestiones de primer orden en toda planeación.

13. Los inicios de la planeación en México y las cuestiones por resolver en el futuro

Indiscutiblemente que en México se ha hecho un extraordinario avance en el campo de la planeación. La contemplación en la ley de la actividad planificadora del Estado, y la concreta formulación de importantísimos planes, es la mejor prueba de ello. Ahora bien, hay que ser conscientes que apenas estamos en los principios de la planeación, y que todavía hay muchísimo por hacer. Pero el sólo hecho de haber empezado coloca a México al lado de los países occidentales que, como Francia, Alemania, Inglaterra, España, etc., han hecho de la planeación la más esencial y trascendente tarea del gobierno. Y aquí en este punto volvemos a insistir en el hecho de que el Presidente López Portillo ha realizado —con la planeación— una de las transformaciones más importantes del Estado mexicano en su historia. Esta afirmación

la conectamos con la idea de que en los tiempos modernos no es posible, sin la planeación, la existencia de un Estado Social de Derecho.

El futuro de la planeación en México tendrá que enfrentarse, entre otras, a la solución de las siguientes cuestiones fundamentales:

La incorporación inaplazable y necesaria a la Constitución Política de un capítulo económico que precise y defina la naturaleza, contenido y alcance del sistema mixto de economía, y de la planeación.

La implementación de los instrumentos y mecanismos necesarios que va a adoptar el Gobierno Federal, a fin de controlar la adecuación o contradicción de las políticas generales y los objetivos estratégicos del gobierno en su conjunto.

La inclusión, preferentemente en la Constitución Política o en la legislación ordinaria, de el derecho y la forma de participación de los ciudadanos y de los grupos sociales en los procesos de decisión de los planes.

La revisión y reforma de las bases políticas y dogmático-jurídicas de nuestro actual derecho administrativo, concebido para el funcionamiento de un Estado no interventor y capitalista, y que constituye actualmente un serio obstáculo para el nuevo Estado Social de Derecho en desarrollo.

La creación de la metodología del presupuesto por programas, con el fin de asegurar el óptimo funcionamiento de la programación y de la operación del presupuesto.

Enmarcar legalmente las nuevas relaciones jurídicas nacidas por la relación de los gobernados con los planes.

Las responsabilidades del Estado ante los cambios de un plan aprobado formalmente por ley y, en consecuencia, de cumplimiento obligatorio.

La incorporación, en las Constituciones y en las leyes, de los planes locales.

La creación de los mecanismos necesi-

rios y las reformas obligadas a las leyes a fin de que los ejecutivos locales participen en los planes federales, dentro de su jurisdicción estatal.

Las reformas a las leyes y la creación de los mecanismos necesarios con la finalidad de que los municipios formulen y ejecuten planes en sus municipios.

El marco de relación entre los gobiernos municipales y los gobiernos de los Estados en los procesos de la formulación y ejecución de planes estatales y municipales.

La relación de los gobiernos municipales y la federación en la formulación y ejecución de planes federales, dado que siempre tendrán una ubicación espacial municipal, a excepción del Distrito Federal.

Es necesario dilucidar en un futuro cercano todas estas cuestiones y muchas más. El derecho administrativo se encuentra ante uno de los retos más importantes de su historia. Por ello es necesario que el derecho administrativo analice a fondo el fenómeno del poder y nuestra realidad económica, jurídica y social del presente. El derecho administrativo no es un producto lógico, algo que pudiera elaborarse al margen de nuestra realidad y de nuestra evolución histórica. Esta disciplina jurídica se construye a partir de nuestra realidad, observando cuáles son nuestras necesidades. En materia de planificación, que es siempre una cuestión interdisciplinaria, el derecho administrativo tiene una misión importantísima: buscar las nuevas estructuras de organización, procedimientos, formas de control y gestión, etc., que posibiliten la formulación y ejecución de planes de la manera más racional, eficiente, rápida, eficaz y óptimamente posible.

14. Las aportaciones de Duguit y Fortshoff en el Derecho Público

A principios del siglo XX, el Estado toma una profunda conciencia de los dramáticos problemas que día a día se sumaban en las

sociedades. Primero, el Estado hace frente a los desequilibrios sociales y económicos producidos por el liberalismo económico. Después, las nuevas tareas que la realidad le impone al poder público, fuerza al Estado a participar en su propia y profunda transformación y a transformar, a la vez, la esencia, los contenidos y el alcance del derecho público.

En Francia, Duguit revoluciona y transforma radicalmente la función del Estado al crear su histórica teoría del *Servicio Público*. Esta reforma a las estructuras de la administración se conoció con el nombre de *Descentralización por Servicios*. Duguit transformó el derecho administrativo, y, aun cuando su teoría ha sido en algunos puntos superada, pues no todo lo que el Estado realiza son servicios públicos, indudablemente que este jurista francés contribuyó decididamente al enriquecimiento del moderno derecho público y a la nueva visión del Estado.

Ernst Fortshoff publica en Alemania, en 1938, su famoso libro *La administración como prestadora de servicios*, donde se opone a las conceptualizaciones y categorizaciones que su compatriota Otto Mayer había hecho del derecho administrativo. Fortshoff sostenía la tesis de que el derecho administrativo de su tiempo ya no era capaz de hacer frente a las grandes transformaciones que había sufrido la administración, pues había abandonado su clásica posición limitadora para pasar a su nueva etapa: una administración prestadora de servicios a los particulares. Fortshoff acuñó el concepto de *daseinsvorsorge*, que se traduce como "*asistencia vital*". Este concepto impacta profundamente a los juristas públicos en Europa, y contribuye a iniciar nuevas leyes, instituciones y mecanismos a fin de configurar un Estado más acorde a las urgentes e imprescindibles tareas que la dialéctica social imponía al Estado.

Duguit en Francia y Fortshoff en Alemania, ponen las bases de la futura transformación del derecho público. La

reflexión sobre este derecho llegó a tocar conceptos cumbre, tales como soberanía, división de poderes, poder ejecutivo, liderazgo político, etcétera. Igualmente, alteró los más preciados conceptos del derecho administrativo, tales como orden público, derecho subjetivo, concesión administrativa, servicio público, fomento, policía, etc. Fortshoff y sus seguidores europeos propugnaban un radical cambio en las categorías y conceptos del derecho administrativo. Argumentaban que el tradicional derecho administrativo se había construido para una administración limitadora y no intervencionista y que los dramáticos cambios sociales obligaban a la administración a una máxima intervención en las cuestiones económicas y sociales y a una permanente prestación de servicios.

15. Estado Social de Derecho y planificación

Pero las cosas no pararon aquí. Ahora, estos conceptos avanzados ya resultaban insuficientes ante las imprevistas y aplastantes transformaciones sociales de las últimas tres décadas. Los profundos desequilibrios económicos, el creciente desempleo, los problemas de alimentos, la pauperización extrema de grandes núcleos de población fueron factores determinantes que obligaron al Estado a una nueva toma de conciencia sobre su insuficiente protagonismo en la marcha de los acontecimientos. El Estado, en la mayoría de los países occidentales, decidió hacer frente a los graves problemas, mediante grandes soluciones. La planificación se convirtió en la más inteligente, adecuada y poderosa tarea de la administración para hacer frente a los complejos problemas que ahora se le presentaban.

El Estado mexicano ha sido muy sensible a los cambios que ha venido experimentando la sociedad. De un Estado limitador y no intervencionista ha pasado a un Estado intervencionista y ampliamente prestador de servicios. Ahora bien, no por el hecho de que la administración mexicana haya estado interviniendo poderosamente a partir

del régimen de Plutarco Elías Calles vayamos a pensar que por esta razón ha venido haciendo frente a los problemas económicos y sociales con las mejores instituciones y mecanismos. El moderno Estado Social de Derecho está impedido de cumplir sus finalidades con el aislado instrumento de la intervención. Recordemos que una administración puede ser poderosamente intervencionista y, a la vez, carente en absoluto de la más mínima planificación. El Estado mexicano había intervenido, pero no había planificado. Aquí está el dramático giro que sobre su propio eje dio el Estado mexicano. De un Estado intervencionista pasó a un Estado planificador.

Hay que subrayar que la planificación mexicana tiene cuatro elementos esenciales que la tipifican constitucional e institucionalmente: se trata de una planificación obligatoria, pero sólo para la administración; indicativa para los particulares; concertada con los sectores sociales; y, convenida, en el marco del federalismo y de la soberanía estatal, con los Estados de la federación.

México ha pasado a una nueva etapa: quiere vivir un auténtico y real Estado Social de Derecho.

Los planes elaborados por el actual Ejecutivo Federal no sólo traducen la profunda preocupación por alcanzar un alto y justo desarrollo económico y social, sino que, además, expresan el modelo de país a que aspira la sociedad mexicana. Los planes son los mejores instrumentos para consolidar la independencia nacional y para crear una sociedad más justa, libre y democrática.

La maduración de nuestro moderno Estado Social de Derecho fue inteligentemente avizorado por Luis García Cárdenas desde 1965. En ese año, y con motivo del seminario *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, celebrado en la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, García Cárdenas sostuvo la necesidad de

ajustar las "normas jurídicas vigentes a un esquema de planeación acorde con las necesidades del país y, con esta filosofía, intentaremos normar nuestro criterio al respecto. Como primer punto se vislumbra la ubicación de un órgano planeador en el interior del esquema jurídico constitucional del país". También señaló la importancia de que "la base para que la planeación, como cualquier otro acto de gobierno, quede supeditado a la ley suprema de toda la Unión. De todo ello —afirmó— debe desprenderse, en consecuencia, que la planeación depende de las normas constitucionales para que resulte factible su ejecución en el país". Estas observaciones son extraordinariamente valiosas, y máxime que fueron hechas doce

años antes de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Indiscutiblemente que este tipo de análisis contribuyeron decididamente a la creación en México de un órgano planeador, tal y como ya lo había previsto García Cárdenas en 1965. Además, en su estudio hizo mención a "la ejecución de un plan de desarrollo económico y social en México...". Este plan a que hacía referencia García Cárdenas en 1965 es nada menos que el Plan Global de Desarrollo. El Gobierno Federal ha entrado con la planificación a una nueva etapa de desarrollo político y administrativo, evolución que ya había sido vislumbrada y que ahora promete la plena realización de nuestro Estado Social de Derecho.