

## ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION ECONOMICA DE MEXICO

Por el licenciado José Agustín ORTIZ PINGHETTI

### *I. Definición de la Planeación Económica y Social*

I.1. El modo como una nación ordena su economía es el rasgo más característico de toda su estructura de poder económico y social. Es frecuente que una crítica superficial suponga que donde no existe un sistema de planeación global la economía se desarrolla de modo espontáneo y anárquico. Esto es inexacto. En los estados liberales donde la participación del gobierno en la vida económica estaba restringido a unas cuantas funciones no se vivía el desorden. Había un medio de control: el del sistema de mercado, que si bien obedece en lo fundamental al crecimiento natural de la economía no por ello puede pensarse que es ineficaz.

I.2. La planeación global implica que el control sobre la vida económica no se deja al libre juego de las fuerzas económicas sino que se transfiere en alguna medida a una entidad de la administración pública.

I.1. Entre las múltiples definiciones de la planeación he preferido una que a mi modo de ver expresa con claridad esta idea de control supraordenado. Según ella la planeación es un sistema global de toma de decisiones que establece ciertos objetivos sociales y económicos a alcanzar tomando en cuenta el interés general y selecciona los medios para alcanzarlos.

I.4. Mientras el control establecido por el mercado es invisible e impersonal, la planeación supone un sistema tangible, una organización para tomar decisiones, y además mientras el control de mercado se basa en la libertad, el de la planeación tiene una dosis de compulsión o coerción que varía según la naturaleza específica del sistema planificador.

I.5. En una economía liberal la producción está controlada por la demanda. Sólo puede producirse lo que se necesita, o sea que los requerimientos del público consumidor determinan en miles de decisiones lo que debe producir. En la planeación es la organización estatal la que determina o influye decisivamente lo que debe producir y para ello establecer ciertas metas a alcanzar y organiza los medios disponibles tomando en cuenta el interés general.

I.6. El plan es “todo el conjunto de actividades de desarrollo consideradas para un año o para un período de varios años”. En este sentido la palabra plan es sinónimo de programa. Planeación, planificación o programación expresan el mismo concepto y en este trabajo se emplearán indistintamente.

## II. *¿La planeación supone una ruptura con la economía del mercado?*

II.1. La economía liberal aún en su expresión clásica parte de la proposición de que la planeación y distribución de bienes debe controlarse para ponerla al servicio de los fines sociales. La diferencia con la planeación no está por lo tanto en que ésta persiga al desarrollo económico y la justicia social y la economía liberal no, sino que los favorecedores del sistema de planeación afirman que dichos fines se logran más eficaz y completamente a través de este medio.

La diferencia de la planeación y el sistema de mercado libre no está por lo tanto, ni en la falta de orden, ni de control, ni tampoco en una distinta concepción de la justicia. Es simplemente un problema de eficacia de los controles. Mientras en el sistema liberal, éste se deja al mercado del que se afirma que es un control vigoroso y real a pesar de ser invisible, para la planeación el control lo ejerce el Estado.

II.2. El sistema liberal admite cierta interferencia estatal, recuérdese que el propio Adam Smith aceptaba que la defensa, la justicia, la educación y los caminos y comunicaciones deberán ser controlados por el Estado. Sin embargo, dejan que la producción esté controlada por la demanda. Los empresarios no pueden producir a su capricho sino en forma que satisfagan necesidades verdaderas del mayor número y en esa medida obtendrán ganancias si no se pliegan a los requerimientos de los consumidores perderán sus inversiones.

No pueden imponer tampoco a su antojo los precios porque la competencia de otros empresarios dispuesta a reducirlos les arrebataría el mercado y los arruinaría. Por tanto, tienen que producir mejor y más barato y aumentar de continuo su eficacia o saldrán del mercado. Así el mecanismo automático actúa como “una mano invisible” que “dirige la producción al servicio de la demanda, impulsa el progreso y elimina las utilidades excesivas”.

II.3. La gran revolución económica que provocó la aplicación de estos principios es testimonio de su validez. El mismo Carlos Marx en su famoso manifiesto (1848) le hace un brillante elogio.

II.4. Sin embargo, el sistema liberal con todo lo que ha construido el hombre tiene graves limitaciones y deformaciones. Como dice Arthur Lewis los méritos del sistema dependen de la existencia de la competencia, y la competencia perfecta, la única que pudiera generar un sistema per-

fecto de regulación, es rara o inexistente. El mecanismo del mercado no establece de modo forzoso ni mantiene la competencia y es en esta falla fundamental en que se requiere de la intervención del Estado para corregir las distorsiones sociales y económicas que se provocan.

II.5. En México se han ensayado en 2 períodos largos en condiciones muy estables, bajo un fuerte control político y con una prolongada paz social el sistema de la libre empresa, e incluso el Estado lejos de hacer una regulación de la economía con fines sociales ha favorecido la acumulación del capital, la creación de una clase empresarial poderosa y la industrialización del país, con la esperanza de que una vez generada una riqueza importante pudiera ésta distribuirse aún a los estratos más pobres y atrasados.

Estos dos períodos son los de la República Liberal y el Porfirismo, (1867-1910) y la era post-revolucionaria, que empezó en el año de 1921 y que se ha prolongado hasta nuestros días.

II.6. En ambos períodos se obtuvieron grandes logros, pero el sistema liberal, permisivo y proteccionista no pudo corregir los defectos que los críticos imputan a la economía del mercado y que en esencia son los siguientes por lo que toca al caso de México:

1º El ingreso no ha sido distribuido equitativamente, e incluso ha tendido a hacerse mayor la concentración de la riqueza.

2º No se ha logrado humanizar la condición del trabajo agrícola e industrial, ni tampoco la estructura de las empresas.

3º Tanto en la época porfiriana como en la post-revolucionaria se ha producido inestabilidad, ciclos de inflación, desocupación, miseria, que no han podido ser corregidos.

4º En ambas épocas se ha permitido que el capital extranjero captara posiciones claves en la economía del país descapitalizándolo y arruinando la competencia interna y afectando en algún grado la autonomía política y la cultura nacional.

5º Se generaron graves desequilibrios en el desarrollo regional, algunas regiones quedaron rezagadas y otras crecieron desproporcionadamente.

6º En un país de recursos escasos se impusieron patrones de consumo suntuarios y derrochadores.

II.7. De hecho nunca ha podido funcionar adecuadamente la economía de mercado en México, simplemente porque no ha sido posible crear una competencia robusta y eficaz, y en cambio han prosperado prácticas abusivas, monopolios, oligopolios, que anulan los efectos de la "mano invisible".

Todas estas realidades han conducido a una intervención cada vez mayor del Estado. En otros países se ha optado, o bien por mantener el mercado pero corrigiendo su funcionamiento gracias a un conjunto de medidas intervencionistas (los países que han aplicado las tesis neocapitalistas), o por suprimirlo radicalmente sustituyéndolo por un régimen de

capitalismo de Estado (los países llamados "socialistas"). En ambos casos, se utiliza el sistema de la planeación, mientras que el neocapitalismo la admite en sus formas flexibles (inductiva, indicativa) en los sistemas "socialistas" se presenta en forma compulsiva y totalitaria como planeación central. En resumen, el punto de ruptura entre la planeación y el sistema liberal está en que aquélla afirma que la demanda no es una fuerza libre y perfecta sino que puede ser en alguna medida influida y controlada por el Estado.

### III. *¿Hasta qué punto son compatibles la planificación y la economía del mercado?*

III.1. Si bien la planeación rompe con el sistema clásico de mercado no necesariamente es antagónica del sistema capitalista. Las imperfecciones del control que ejerce el mercado pueden corregirse mediante un sistema global de decisiones del gobierno sin que se suprima totalmente el mecanismo del mercado, dejando éste vigente, pero suprimiendo sus deformaciones.

Como afirma Gunnar Myrdal la planeación en un país capitalista supone un programa estratégico de acción para el gobierno nacional que permite mediante un sistema de intervenciones del Estado en el juego de fuerzas del mercado, modificar dichas fuerzas de manera que se imprima un movimiento favorable al proceso social.

La planeación se ha incorporado con éxito en los países capitalistas más avanzados y también en muchos países atrasados de Asia, Africa y América Latina.

El sistema seguido hasta ahora consiste en que el Estado establece y publica ciertas metas y prioridades que obedecen a los intereses de la mayoría de los pobladores, por lo menos teóricamente, pero deja un amplio campo para la actividad libre de los productores. No planea mediante la coacción sino manipula las fuerzas del mercado: se canaliza la inversión pública hacia determinados sectores o regiones, se realizan algunas nacionalizaciones de industrias estratégicas, o que se crean nuevas bajo el control del Estado, se controla el crédito, los precios de los productos básicos, se estimula fiscalmente ciertas inversiones, etcétera.

III.2. El gobierno está en buenas condiciones para modificar las fuerzas del mercado porque cuenta con un acervo de información relativamente veraz y completo que le proporciona un perfil de la sociedad y de la economía con lo que puede definir objetivos bien determinados. Cuenta además con el apoyo de toda la administración pública y de las empresas estratégicas de su propiedad lo que le permite imponer un movimiento general en favor de sus objetivos.

III.3. Existen dos casos de planeación indicativa o capitalista que han llamado siempre poderosamente la atención de los economistas mexicanos, y son los de Francia y España.

III.4. Francia inició la planeación en 1946 con el fin de modernizar y reconstruir su economía después de la guerra. Se nacionalizaron algunas industrias básicas, se definieron y publicaron prioridades. El primer plan de emergencia fue seguido por otros más perfectos. Actualmente está en vigor el séptimo plan francés. La preparación de cada plan supone un trabajo técnico efectuado por el Ministerio de Planificación que luego es discutido por un Consejo Económico y Social que dictaminará sobre él. El Poder Legislativo deberá dar su aprobación final.

El plan se traduce a objetivos concretos por comisiones sectoriales (verticales) y geográficas (horizontales). Cinco mil de las personas más representativas de Francia trabajan en este esfuerzo de pormenorización. Son voceros de los sectores económicos y de las regiones del país. Como afirma Luis Sánchez Aguilar en sus trabajos sobre el tema, el sistema francés ha alcanzado un buen nivel técnico y democrático.

III.5. El sistema español se generó teniendo como marco no una democracia avanzada a la francesa sino una dictadura política fascistoide. El primer plan fue elaborado en el año de 1963. Se han sucedido desde entonces sin interrupción varios planes y los resultados han sido muy positivos.

Laureano López Rodó afirma que la economía española avanzó gracias a los planes, durante el período en que éstos estuvieron en vigor, más que en el resto de la historia española.

#### IV. *Diferencias entre la planeación entre los países "socialistas" y la planeación capitalista.*

IV.1. La Unión Soviética fue la primera potencia que produjo un sistema central de planificación. Después de la Segunda Guerra Mundial la planificación en su forma flexible o indicativa se utilizó en el Occidente Europeo y en el Japón. Todos los países de la zona de influencia soviética o China han establecido sistemas de planificación autoritaria o central. Yugoslavia tiene un sistema muy original llamado "Socialismo de Mercado" ya que las empresas son propiedad de cooperativas que integran libremente un mercado, el que funciona con una fuerte dosis de intervencionismo estatal particularmente a través del crédito enteramente controlado por el gobierno.

El sistema de planeación central o autoritaria tiene numerosas variantes pero su característica fundamental está en que se prescinde del mercado como medio de control de la economía.

El volumen de la producción y los objetivos de ésta estarán sujetos a

un programa que expresa por lo menos hipotéticamente los requerimientos de la sociedad y que debe de cumplirse en etapas diferidas que integran un plazo o término preciso por ejemplo, los planes a cinco años o quinquenales.

Los planes centrales implican que todos los agentes económicos que producen y toda la inversión deberá ceñirse estrictamente a los instructivos que reciben del organismo programador.

Un enorme aparato administrativo aplica y controla la actividad de los productores. Aquellos productores que no cumplan con el plan recibirán sanciones penales y los que lo hagan incentivos económicos y morales. Es evidente que para llevar a cabo un sistema tan estricto de control deberá desaparecer la propiedad privada de los medios de producción y de cambio que directa o indirectamente pasarán a ser propiedad del Estado.

IV.2. La planeación central según los economistas marxistas es un gran avance de la humanidad y sin duda ha logrado resultados extraordinarios en los países atrasados sobre todo en materia de educación, salubridad, tecnología militar, deporte y producción agrícola. José Luis Ceceña dice que este sistema es efecto del desarrollo económico y a la vez elemento indispensable para continuarlo. Para ellos la planeación en el sistema capitalista no es auténtica planeación sino un conjunto de medidas de ordenación creadas para afrontar la crisis final del capitalismo.

IV.3. Como sea, así como la economía del mercado tiene sus límites la planeación central produce graves deformaciones, entre muchas:

a) Para establecer un control absoluto sobre la economía debe suprimirse todo derecho de resistencia u oposición. Los derechos sociales de los trabajadores son anulados. Se prohíbe la asociación libre de éstos, o las huelgas y en general cualquier activismo que pudiera redundar en un entorpecimiento del programa. Los trabajadores encuentran graves dificultades para elegir la ocupación que más les acomode ya que la distribución de cargos o empleos se sujeta a las necesidades elegidas por los organismos de planificación.

b) Los errores del organismo planificador adquieren una dimensión macroeconómica sus efectos negativos son difíciles de reparar.

c) La planeación impulsiva implica el crecimiento de una enorme burocracia y una rigidez estructural muy vulnerable ante hechos económicos difíciles de prever.

d) También el consumo se restringe, las mercaderías y los servicios a consumiro son los seleccionados por los planificadores. El hombre medio siente irritación ante las escaseces y la falta de libertad para gastar su dinero pero no puede expresar su disidencia y oposición en forma organizada porque eso constituiría una traición a los "intereses del pueblo" y un delito duramente penalizado.

A mi juicio la crítica más severa al sistema de planificación central es que sólo puede trabajar con la supresión de los derechos de los trabajadores

y en general de los derechos políticos de oposición democrática y disidencia que son, uno de los más grandes logros de la humanidad.

V) *¿Es posible la planeación central en México?*

V.1. En nuestro país no existen condiciones ni económicas, ni sociales, ni políticas, ni jurídicas para la planeación central. Esta forma de control de la vida económica implicaría la expropiación de todas las grandes empresas industriales, comerciales y de crédito. La supresión de la libertad de trabajo o profesión y restricciones severas a la movilidad geográfica.

V.2. Ni el Estado con o sin el apoyo de los trabajadores, en el estado actual de desarrollo, tiene los elementos técnicos para poder administrar con buen éxito el aparato económico del país por sí solo. La clase empresarial constituye un factor político muy poderoso que aunado con el factor de dominio externo harían irrealizable esta política e incluso desestabilizaría el gobierno y propiciarían su derrocamiento con la consiguiente secuela de destrucción y la muy probable regresión política y social, quizás hacia un estado corporativo.

Como afirma Pérez Barbaboza "es fácil observar que el Estado mexicano sólo puede esperar razonablemente en imponer una voluntad planificadora a los centro de poder privado (especialmente los monopolios u oligopolios) a través de un sistema de presiones laterales y prudentes que vayan generando una disciplina creciente sin forzar a un enfrentamiento directo".

V.3. Seguramente la oposición mayor contra un intento de planeación central vendría de los propios trabajadores (a quienes hipotéticamente vendría a favorecer el plan) ya que es difícil suponer que los obreros y campesinos de México estarían dispuestos a renunciar al libre ejercicio del trabajo y del consumo y a su movilidad tanto geográfica como profesional y a aceptar un control autoritario proveniente de un partido revolucionario o una clase burocrática que asumiría la tenencia de los medios de producción y el dominio de la economía en una forma más rígida e intolerante que las clases patronales actuales. Casi sobra decir que este género de planeación es incompatible con las instituciones actuales de México. Incompatible con la libertad de profesión, industria, trabajo o comercio, establecida en el artículo 5o. Constitucional, incompatible con los derechos a asociarse o reunirse pacíficamente del art. 9o., incompatible con la libertad de tránsito establecida por el art. 11o., incompatible con las garantías de propiedad y de empresa del arts. 27o. 28o. y en fin, que requeriría de un cambio institucional de tal magnitud que sólo sería posible mediante una revolución al estilo soviético la que, de acuerdo con las condiciones interiores y exteriores de México, no resulta concebible a corto plazo.

## VI. *¿Es viable en México la planeación inductiva?*

VI.1. Si aceptamos que no es posible en México la planeación central y autoritaria ¿qué podemos opinar en cuanto a la planeación flexible, indicativa o inductiva? Ante todo debe precisarse si el gobierno mexicano está dispuesto a un ensayo de cambio social profundo como implica la planeación. Es decir, si está dispuesto a quebrantar la tesis fundamental de los gobiernos mexicanos desde 1940 por lo menos, que en esencia consiste en favorecer la acumulación del capital, la urbanización y la industrialización del país para proceder después en una etapa diferida a una redistribución de la riqueza. Porque la única justificación de la planificación global estaría en hacer cambios en los sistemas político y social para actualizar la promesa de redistribución, para lograr un desarrollo equitativo y equilibrado de todos los sectores, clases y regiones del país, sobre todo aquellas marginadas del progreso y de la riqueza porque si de lo que se tratara fuera el mantener la misma tesis de política económica bastaría con dejar intactas las libertades y protecciones que se han otorgado hasta ahora a los agentes privados y al sistema de mercados que han mostrado ser tan pertinentes para lograr un crecimiento económico desequilibrado e injusto.

VI.2. El gobierno de la República debe estar consciente que un cambio de las reglas del juego en cuanto al desarrollo económico generará inquietud y descontento entre los grandes intereses privados, (aunque éstos al final del proceso pudieran salir beneficiados con una ampliación del mercado interno y con una mayor viabilidad del sistema como ha sucedido en otros países; tal es el caso de España).

En una primera fase son de esperarse diversas resistencias y probablemente una campaña de oposición bien articulada como la que generó las leyes de Asentamientos Humanos en 1976. El sector privado se opondrá a un control estatal de esa magnitud a pesar de que legalmente el plan sólo sea obligatorio para la administración y las empresas públicas, porque entenderá que el gobierno para hacer reffectivo el plan total creará presiones intensas sobre la iniciativa privada para que acepte el plegarse a los objetivos y prioridades del plan.

VI.3. Además, el gobierno deberá afrontar las resistencias del propio sector público. Si bien el plan será compulsivo legalmente para este sector es evidente que existen intereses políticos muy poderosos y gran capacidad de maniobra y presión por lo que disciplinar ese conjunto quizás no resulte mucho menos difícil que sujetar a las empresas privadas.

Si el gobierno actual ha cristalizado, como parecen demostrarlo los indicadores, la decisión de planificar, deberá pasar la prueba de fuego de imponer esa voluntad a los centros de decisión privada y a la indisciplina del ambicioso y retozón sector público.

VII. *Condiciones para que sea viable la planeación indicativa en México.*

VII.1. Son numerosos los casos de los países atrasados en que la planeación ha fracasado y se ha convertido en un catálogo de buenas intenciones por carecer de ciertas condiciones previas y esenciales para asumir el reto de la programación.

VII.2. Por lo que toca a México, los economistas han señalado algunas de las que hemos seleccionado las que consideramos más importantes.

A) *Debe generarse una participación y movilización política en torno al proceso.* La planificación implica una toma de conciencia colectiva respecto del desarrollo. Sin esa participación la planeación se volvería una tiranía tecnocrática y faltaría la mística social tan importante para el arribo a las metas establecidas.

B) *Información.* Como lo ha dicho González Casanova, "antes de pensar en la planeación se necesita replantear el problema jurídico y político del derecho a la información". Una información incompleta o torcida haría imposible el establecimiento de un sistema central de toma de decisiones. Sin un conocimiento objetivo de los hechos sociales, de la conducta política y económica, sin un inventario de recursos y sin una red que renovara y vinculara la información no se podrían establecer las metas, las metodologías o los instrumentos del plan.

C) *Una administración pública bien articulada.* El sector público será el promotor y conductor del programa, para ello será necesario que elimine sus tendencias centrífugas más graves y que disminuya grandemente el desorden, el despilfarro y la corrupción. Debe de desaparecer el sistema "feudal" tan característico y tan destructivo del sector público mexicano.

D) *Sistema de evaluación.* Debe existir un organismo que tenga como función vigilar permanentemente las funciones de las distintas dependencias del sector público para que realicen sus funciones con la eficiencia y con los resultados previstos y que justifiquen con todo rigor las erogaciones realizadas.

E) *Un control sobre el crédito.* Es decir, medios jurídicos y técnicos que permitan al Estado orientar los recursos financieros públicos y privados hacia ciertas prioridades decididas no tanto por el interés especulativo sino por las conveniencias sociales.

F) *Un acuerdo general de alianza con los sectores social y privado de producción y también con los estados y municipios que debido al sistema constitucional no pueden ligarse compulsivamente al plan.*

G) *Una reforma tributaria.* El financiamiento y ejecución del plan implica no sólo una reestructuración del sistema de recaudación para evitar la evasión, el contrabando y otros vicios sin una nueva base impositiva, dirigida a gravar en forma progresiva el ingreso patrimonial de las personas

físicas de modo que quien reciba mayores beneficios pague más, se disminuya drásticamente el consumo suntuario incompatible con las escaseces del país y se recaben suficientes recursos que permitan la disminución del endeudamiento externo.

H) *Ajustes institucionales*. Es necesario adecuar el marco constitucional para permitir la intervención del Estado en el desarrollo económico desligándose definitivamente de la tesis liberal aún vigente.

### VIII. *Objetivos y metas de la planeación.*

VIII.1. Reunida la voluntad y el poder político con las condiciones esenciales para iniciar el proceso, debemos examinar los elementos irreducibles con los que debería contar para que el plan pueda considerarse como tal y funcionar adecuadamente:

A) *El establecimiento de metas o directivas generales*. Estas directivas se enuncian en términos cualitativos y en un horizonte temporal de largo plazo. (10 a 20 años).

Por ejemplo, en materia de población, la meta consistiría en "frenar el crecimiento explosivo de la población, mediante la introducción de programas de paternidad responsable, que respeten la dignidad de la persona humana.

En materia de independencia económica, reducir a límites tolerables de acuerdo a convenciones internacionales, la dependencia económica y tecnológica del exterior".

El plazo y horizonte de estas directivas sería de diez o quince años, y obviamente se haría un catálogo de todas aquellas directivas deseables entre todos los sectores de actividad del país para un horizonte determinado.

B) *Objetivos y prioridades*. Son metas a corto y a mediano plazo de carácter fundamentalmente cuantitativo y tienden a alcanzar las metas cualitativas o directivas fundamentales del plan. De acuerdo con ellas se hace también un catálogo estableciendo cuáles son las prioridades, o sea, los objetivos que entre todos los deseables deben alcanzarse en primer término.

Siguiendo los ejemplos del apartado anterior podríamos decir que podrían establecer objetivos a un plazo de dos años en la siguiente forma:

En materia de población reducir la tasa de crecimiento demográfico del 3.4% de 1973 al 3.1% en 1980.

En deuda externa, cubrir el monto total de intereses de la deuda para 1978 y estabilizar el monto del capital del adeudo.

#### *Los medios*

C) Son los instrumentos materiales e institucionales necesarios para al-

canzar los objetivos y prioridades establecidos de acuerdo con las directivas del plan y son de muy diversa índole: administrativos (afinación de los sistemas), informativos (inventario de recursos y red), financieros (ingresos extraordinarios del sector público, estructuración, coordinación y adecuación del sector financiero), técnicos (sistemas de información, estadística coordinación, programación y evaluación), promocionales (programas sectoriales y regionales, programa de promoción de inversiones del sector público, la inversión extranjera y programas de estímulo), ministeriales (creación de una Secretaría de Estado responsable de la realización del plan de desarrollo), jurídicos (desarrollo de los principios de la planeación en la Constitución, las leyes secundarias y los reglamentos), institucionales (integración de los planes de desarrollo de los estados, las regiones y los sectores de la economía en el plan global y coordinación de las políticas de la Federación y los estados), humanos (creación de conciencia y politización respecto del proceso, establecimiento de formas de consulta y participación ciudadana en la formulación y la ejecución del plan).

VIII.2. Todos estos medios integran un complejo instrumental para la ejecución de los objetivos del plan y deben ser activados y controlados por una estructura administrativa central. El plan sería enteramente ineficaz sin los remedios y éstos serían inoperantes sin el órgano central.

### *IX. La estructura administrativa del plan.*

IX.1. En México debido al carácter de nuestro sistema político y a la naturaleza nacional y concentratoria del plan global la tarea de la planificación deberá estar a cargo de los poderes federales quienes tienen la capacidad política y administrativa y el rango constitucional que les permite actuar en un nivel de competencia nacional.

Sin entrar por ahora en consideraciones jurídicas debemos desechar la idea de que el Poder Legislativo Federal pueda encargarse de la formulación y control del plan porque la función legislativa no tiene el carácter apropiado para el desarrollo y aplicación de una política, económica, tarea eminentemente ejecutiva, aunque sea de índole *sui generis*.

De acuerdo con el sistema político mexicano el Poder Ejecutivo recae en la sola persona del Presidente quien gracias a las amplias facultades que le dan las leyes y otras fuentes extra-legales o ilegales, descritas muy hábilmente por don Daniel Cosío Villegas, recaba un amplísimo poder efectivo.

IX.2. El Poder Ejecutivo Federal se organiza como dice Serra Rojas, en una forma piramidal cuyo vértice superior es el Presidente de la República del cual emana una jerarquía en dos vertientes, un sistema de administración centralizada, la encargada propiamente de las funciones ejecutivas y administrativas de gobierno, y otra desconcentrada, que cumple fines

del Estado de naturaleza cultural y económica primordialmente pero que no son parte de la administración pública y que dependen del Presidente de la República.

IX.3. Es difícil pensar que sería posible o conveniente que la planeación tuviera como órgano central a una entidad independiente y contradictoria del Poder Ejecutivo Federal o que se redujera a un Consejo Asesor sin capacidad de imponer sus decisiones.

Por lo tanto, el perfil del órgano central de planificación debería de encontrarse en un Consejo Intersecretarial o en una Secretaría de Estado, o en una combinación de ambas instituciones: El Consejo formularía el plan que debería ser aprobado por el Presidente y la Secretaría de Estado se encargaría de aplicar, controlar y valorar su realización.

#### X. *Planeación global, sectorial y regional.*

X.1. La planeación implica cambios de diversa magnitud y dirección en la producción de la vida social tendientes a promover el desarrollo equitativo y equilibrado del país. Fijadas las metas cualitativas y generales y los objetivos cuantitativos y específicos, organizados los medios y creado un órgano central de formulación y control, el proceso debe de culminar diseñando la forma en que se afecte en detalle todos los sectores de la economía (inversión y gastos públicos, política crediticia, desarrollo agropecuaria, desarrollo de servicios, industrial, comercio, turismo, comunicaciones y transportes, asentamientos humanos, educación, ciencia y tecnología, trabajo y empleo, salud y seguridad social), señalando cuáles son prioritarios y encauzando hacia ellos la mayor proporción de recursos.

X.2. Asimismo debe alcanzarse una dimensión regional. Uno de los objetivos del plan es producir un efecto de equilibrio entre las distintas regiones del país alentando la creación de polos de desarrollo rápido en zonas con mejores condiciones naturales, así como estimulando las regiones atrasadas.

X.3. Cada sector y cada región (o Estado según la organización constitucional) desarrollará un proyecto propio que será sometido a una crítica "cruzada" de los demás sectores y regiones representados por comisiones. Es natural y deseable que surjan discrepancias, las cuales deberán ser resueltas por el órgano supremo responsable del plan: en el esquema mexicano, el Presidente de la República.

X.4. El conjunto de proyectos sectoriales y regionales encuadrados en objetivos y prioridades cuantitativos orientados al cumplimiento de metas generales y cualitativas, una vez que sean aprobadas por el órgano responsable del plan, se publicarán y se convertirán en obligatorios para el sector público (en cuanto los poderes locales se hubieran adherido a él) e "indicativos" para los sectores social y privado.

## XI. *Planeación de la actividad privada*

XI.1. Como se ha dicho la programación general fallaría si no se logra una respuesta favorable de los sectores sociales y privados. En el mejor de los casos la articulación del sector público influiría en el cambio en forma subsidiaria, pero no podrían alcanzarse las metas generales.

Para lograr esta inducción no basta que el Estado haga una intensa propaganda y "concientice" a los productores. Es necesario que vaya más allá del aspecto puramente *indicativo* sin llegar a asumir una actitud autoritaria y destructiva, ilegal e imprudente. Es obvio que esta inducción sólo puede lograrse a través de una manipulación de las fuerzas del mercado merced a un intervencionismo estatal en múltiples niveles.

XI.1.2. El Estado tiene una palabra que es su propio poder económico, no sólo todos sus ingresos ordinarios y extraordinarios y sus múltiples y cuantiosísimas inversiones sino la gestión directa que hace en la economía.

Como recientemente lo ha afirmado el Secretario de Programación y Presupuesto, el Estado actualmente es el mayor inversionista, el mayor consumidor, el mayor productor y el mayor empleador del país. No sólo es el mayor empresario sino el empresario que controla las industrias claves, las comunicaciones y transportes, toda la producción de energéticos y la urdimbre financiera e industrial y comercial que representan casi mil empresas, organismos y fideicomisos que controla.

XI.3. Además de este poder económico, el Estado tiene un control relativamente estricto sobre: la inversión extranjera directa, la transferencia de tecnología, la cesión y enajenación de patentes, marcas y mejoras; la operación del comercio exterior; la actividad crediticia; el tráfico interno y externo de mercaderías; así como un extenso sistema de estímulos fiscales que puede utilizar discrecionalmente, y una serie de facultades en materia de monopolios a las que puede darse un contenido de inducción económica.

XI.4. Estos instrumentos y otros más entre los que destaca el control efectivo del movimiento obrero organizado, de las grandes centrales campesinas y de pequeños propietarios y del movimiento cooperativista, dan por lo menos, en teoría, una gran capacidad de negociación, suficiente para que el Estado concerte o imponga una serie de alianzas con sector privado sin necesidad de hacer expropiaciones antieconómicas o de afrontar una resistencia peligrosa para la estabilidad social y política.

Dos fenómenos recientes han aumentado el poder competitivo del gobierno federal. La retracción de la inversión privada (consecuencia y efecto de la crisis monetaria de 1976) la que puede calificarse de suicida y el descubrimiento y explotación de recursos fósiles y otros minerales, propiedad de la Nación, y administrados por ministerio de ley por el Ejecutivo.

## XII. Aspectos jurídicos de la planeación. La planeación y la Constitución

XII.1. El fin de la planeación, repetiremos, es el desarrollo económico acelerado, equitativo y equilibrado. Afecta a toda la administración pública, a toda la economía y a la sociedad por entero. Deberán sujetarse a los términos de *artículo 133 de la Constitución Política de México*, es decir, como una actividad pública. Estará sujeta a la Constitución y a las leyes que emanen de ella.

XII.2 No cabe duda que la planeación es una intervención del Estado en la sociedad y la economía nacionales que rebasa los límites del Estado liberal clásico. El efecto inductivo sobre la actividad privada es una innegable interferencia en la vida económica.

XII.3. Una buena parte del sector empresarial y sus ideólogos y voceros sostienen que México vive un sistema de libre empresa cuyo puntal es el texto del artículo 28 de la Constitución que prohíbe todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria, comercios o servicios al público. Se añade además, que la misma Constitución garantiza la más amplia libertad comercial o industrial que los particulares pueden escoger a su antojo y que esas normas están de acuerdo con la estructura de la sociedad mexicana, su ideología predominante y el derecho común, es decir, el Código de Comercio, sus leyes filiales y el Civil de aplicación supletoria.

XII.1. Contra esta argumentación un tanto carente de imaginación y de sentido social e histórico puede oponerse el propio texto constitucional.

La Constitución permite la actividad mercantil tanto de los particulares como del propio Estado, sin establecer fronteras respecto de cada sector. El artículo 5o. limita la libertad de comercio e industria en los derechos de la sociedad. Si bien, admite la libre concurrencia, atempera sus principios al sujetar el interés y las gestiones de los particulares a los "derechos y a los intereses de la sociedad (Artículos 3o., 5o., 27, 28 y 131).

Reconoce además la desigualdad y debilidad de la clase trabajadora frente a sus patrones capitalistas. El artículo 123 crea un estatuto jurídico para la protección de la persona humana como trabajador.

XII.5. Es indiscutible que el artículo 27 y particularmente su tercer párrafo, autorizan la intervención estatal para regular la propiedad privada.

De acuerdo con reforma reciente (6 de febrero de 1976), el Estado (como representante de la Nación) "podrá imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana".

Al autorizar la intervención estatal para lograr "el desarrollo equili-

brado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana” la Constitución abandona definitivamente la teoría clásica por la cual el Estado no debería interferir en el desarrollo económico dejando que éste se produjera por el espontáneo funcionamiento del mercado libre.

XII.6. Por lo que toca al derecho común, si es cierto que ha habido un estancamiento en las normas propiamente mercantiles, también lo es que, particularmente a partir de 1970, numerosas leyes administrativas y sus reformas han venido deteriorando el régimen basado en la libertad de contratación, aumentando y ampliando las facultades discrecionales de la administración pública como hemos intentado demostrarlo en trabajos recientes.

XII.7. Deslindando este campo básico respecto a la intervención estatal en la economía, intentaremos estudiar dentro del marco constitucional, a la planeación inductiva del desarrollo que realice el Estado mexicano. Si bien afirmamos que la Constitución permite el intervencionismo estatal, tenemos que constatar que en ninguna parte de su texto se menciona siquiera la palabra “planificación”.

Sin embargo al describir las modalidades de la propiedad privada en el párrafo tercero del artículo 27 se añadió expresamente, como lo hemos indicado, en la reforma de 1976, que “la Nación tendrá en todo tiempo derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público... con el objeto de ... lograr el desarrollo equilibrado del país .

Esta disposición es una autorización explícita para que el Estado pueda promover el desarrollo económico. La planeación inductiva es un instrumento político y técnico de promoción, por lo que, implícitamente se autoriza su utilización como la de cualquier otro medio del que pudiera disponer el Estado para cumplir con el fin constitucional.

Era indispensable este reconocimiento para dar una nueva base institucional a un proceso modernizador. La garantía de propiedad de los particulares deberá sujetarse de ahora en adelante además de las otras modalidades que establece el propio artículo 27, a los requerimientos del desarrollo equilibrado del país.

XII.8. Toca definir ahora cuál es el órgano estatal que tiene la facultad y la obligación de cumplir con el requerimiento constitucional.

Hemos dicho que de acuerdo con la naturaleza global de la programación inductiva y la realidad constitucional y política del país, el órgano abocado a esa tarea, deberá ser del orden federal. Sin embargo, la Constitución no otorga estas facultades a ningún funcionario federal y siguiendo el principio estricto que señala el artículo 124 para delimitar las facultades, no estando éstas expresamente concedidas a la Federación deberán entenderse reservadas a los Estados.

XII.9. Ahora bien, la planeación global implica la afectación del con-

junto nacional. Si todos los Estados legislaran sobre la planificación y produjeran sus propios proyectos esta multitud de propósitos iría en contra del principio general de un sistema unificado de toma de decisiones.

No puede concebirse un plan armónico segregado en programas de diversas autarquías. Aunque la planeación supone planes sectoriales y regionales no son determinados éstos en forma independiente sino obedecen a una idea, a un proyecto, a unos objetivos generales que los planes secundarios vienen a complementar dándoles una orientación hacia la acción práctica.

XII.10. Para encontrar solución a esta contradicción evidente entre el texto constitucional y la naturaleza del plan de desarrollo de la propia Constitución legítima podría buscarse solución en la autorización que la Constitución da al Congreso Federal para legislar en toda la República sobre la materia del Comercio. (Artículo 73, fracción 10a.) y se podría argumentar que el comercio es la actividad económica prototípica.

XII.11. A nuestro juicio esta interpretación sería incorrecta ya que la planeación es un fenómeno político y social de tal magnitud que rebasaría con mucho el campo del comercio, aún entendido éste en su expresión más amplia. Sería necesaria una facultad expresa de modo tal que el proceso no se entorpeciera por la posible interpretación adversa de las autoridades judiciales, cuando aquellos afectados aún de modo indirecto por la planeación interpusieran contra los actos específicos de la autoridad planificadora el juicio de garantías.

XII.12. La Constitución tampoco otorga facultades al Congreso para hacer concurrir en un plan global a los Estados y a los Municipios, por lo que de acuerdo con la Constitución, estas entidades no podrán ser obligadas legalmente a esa concurrencia sino deberán celebrar convenios específicos que en algunas ocasiones podrán representar serias dificultades en su negociación.

XII.13. Por lo tanto, a primera vista la única vía para facilitar el establecimiento legal del plan general y su cumplimiento sería una reforma constitucional que podría funcionar de esta guisa, redactando de nuevo la fracción XXIX-C de la siguiente manera:

“El Congreso tiene facultad de . . . para expedir las leyes sobre planeación económica, social y de asentamientos humanos y aquellos que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en dichas materias, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución”.

XII.14. Cabría preguntarse ¿qué obstáculo habría para tal reforma? Seguramente no será el exquisito pudor con el que nuestros gobernantes han tratado el texto constitucional al que en menos de diez años le han hecho casi cincuenta reformas: ni tampoco una compleja cabilación jurídica.

El obstáculo estaría en la posibilidad de desatar presiones de los gran-

des grupos de productores y financieros que hasta ahora no parecen estar muy de acuerdo con la idea de la planeación a pesar de que se les diga (y se les pruebe), que se ha aplicado con buenos resultados para los propios capitalistas en muchos países de occidente.

Por lo tanto, el Gobierno no desea dar un paso espectacular a pesar de su cada vez más obvio propósito de iniciar la planeación. ¿Es posible encontrar alguna vía para hacerlo sin violar la Constitución?

XII.15. La respuesta es afirmativa. La planeación puede iniciarse sin infringir la Constitución si se reduce en el plano estrictamente legal a una reorganización y coordinación de las funciones del Poder Ejecutivo Federal aunque a *efectos prácticos* tuviera un resultado general, gracias a un sistema de convenios y al empleo de mecanismos inductivos tolerados o expresamente admitidos por el texto constitucional.

XII.16. Hemos dicho que la planeación exige la existencia de un sector promotor y que el único que está en condiciones de asumir ese papel en México es el Gobierno Federal depositado en la persona del Presidente de la República. Para ello sería necesario crear un organismo intersecretarial y/o dotar a una Secretaría de Estado de funciones planificadoras para elaborar y controlar el plan.

XII.17. La Constitución en su artículo 90 faculta al Congreso para establecer por ley el número de Secretarías necesarias para el despacho de los negocios del orden administrativo de lo Federal, ley que distribuirá los negocios que estarán a cargo de cada Secretaría.

Esta disposición faculta para la creación o reestructuración de una Secretaría de Programación o Planeación. Por lo que toca a la creación de un posible órgano central intersecretarial, el Congreso podría expedir la ley correspondiente utilizando para ello la facultad implícita que le concede la fracción XXX del artículo 73 ya que, si tiene autoridad para organizar las Secretarías de Estado y sus funciones, puede tenerla en forma implícita para lograr una coordinación entre ellas, incluso para crear un órgano que vigile el cumplimiento de programas que afecten a la administración pública federal. Por lo tanto, la eventual creación de un Consejo Planificador Intersecretarial, que abarcara además a las entidades descentralizadas podría ser creado mediante una ley del Congreso e incluso mediante la delegación expresa de éste al Poder Ejecutivo en uso de la facultad reglamentaria que le concede la fracción I del artículo 89 Constitucional. El Congreso podrá también autorizar al Presidente de la República para que formule un plan nacional de desarrollo siempre y cuando éste sea obligatorio únicamente para el Gobierno Federal.

XIII. *Naturaleza jurídica de los convenios de planeación entre los Estados y los Municipios, los sectores social y privado y la Federación.*

XIII.1. Hemos afirmado que salvo en materias estrictamente federales, los Estados y Municipios conservan su plena soberanía frente a un plan

global y en caso de una imposición arbitraria podrán defenderse por medio del Juicio de Amparo de acuerdo con la fracción II del artículo 103.

No hay duda que la única forma de hacer concurrir al plan a estas entidades es a través de los convenios que como entidades soberanas celebren con el Gobierno Federal.

XIII.2. Los convenios que se celebren entre los poderes que integran la Unión no contradicen el texto de la Constitución.

La Constitución admite convenios que pueden celebrar los gobernadores con los Estados de la Federación para la extinción de penas en establecimientos penitenciarios dependientes del Ejecutivo Federal (Artículo 28, fracción III).

XIII.3. Han sido frecuentes los convenios para resolver problemas de límites entre los Estados, y en fecha reciente los convenios de coordinación fiscal para redistribuir los tributos y las funciones de recaudación entre los Estados, los Municipios y la Federación.

Es de explorado derecho que la separación de poderes en la Constitución de México no implica de ninguna manera una separación antagónica y estricta entre ellos, sino un sistema muy complejo de relaciones en el que a la vez se contrabalancean como lo prescriben las teorías clásicas de Locke y Montesquieu, se armonizan procurando una actuación plena y coordinada del Estado para cumplir con sus altos fines políticos y sociales.

XIII.4. Por otra parte, es evidente que los Estados no pueden renunciar a su soberanía a través de convenios por lo que el límite de los convenios de concurrencia en materia de planificación estará en el respeto de la estructura constitucional definida particularmente en los artículos 124, 115, 116 y demás relativos que integran el capítulo denominado "de los Estados de la Federación".

XIII.5. También hemos dicho que no se pueden imponer coercitivamente a los particulares el cumplimiento del plan general sin violar las garantías establecidas en el artículo 5o. de la Constitución. El Estado cuenta con dos caminos legítimos para sumar al sector privado al plan:

- a) Con la celebración de convenios o concordatos;
- b) A través de la acción de mecanismos inductivos.

XIII.6. Es de explorado derecho que la administración pública puede celebrar contratos o convenios con los particulares. Estos son indispensables para el cumplimiento de las funciones del gobierno. Algunos de ellos son celebrados por la administración pública dentro del régimen de derecho privado y corresponden a necesidades específicas de bienes o servicios que normalmente sólo pueden proporcionar los particulares.

XIII.7. Pero el rango de la planeación, los convenios administrativos que nos pueden servir de antecedente son aquellos en que el Estado actúa

para cumplir con el interés general y en los cuales establecen cláusulas exorbitantes para regular la relación contractual.

XIII.8. Casi sobra decir que no existen antecedentes directos de este tipo de convenios. Existen los llamados "convenios fiscales" por los cuales se hace quita o reducción de créditos fiscales e incluso se cancelan éstos (los que resultan a toda luz ilegales y contradictorios a la función obligatoria del órgano fiscal). Existen también convenios sobre estímulos y subsidios (los cuales serían legítimos si se ajustaran a la Ley de Ingresos de la Federación y a las demás disposiciones aplicables).

En fecha reciente, dentro del contexto de "La Alianza para la Producción", se han celebrado ya convenios de coordinación entre productores y el Gobierno para estimular la producción de artículos de primera necesidad. Estos acuerdos podrían ser los primeros ensayos de estas formas nuevas de concurrencia.

XIII.9. Nuestros comentarios respecto de estos convenios sólo pueden llegar a entrever su posible perfil ya que sería absurdo analizar a profundidad el producto de nuestra imaginación.

Podemos decir que implicarán un acuerdo de voluntades dentro del régimen de derecho público que supone conductas y abstenciones de las entidades gubernamentales y de los particulares a fin de coincidir en el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Poder Ejecutivo Federal (y de las demás entidades adherentes) dentro de un Plan Nacional de Desarrollo Económico.

XIII.10. Sólo los órganos competentes de acuerdo con la ley podrán representar a las entidades públicas y las personas morales privadas deberán hacerlo a través de sus apoderados.

XIII.11. Los convenios deberán respetar rigurosamente las garantías establecidas en el artículo 5o. de la Constitución; es decir, que en ningún caso implicarán un pacto por el cual el súbdito renunciara temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

XIII.12. Como afirma Serra Rojas, los particulares estarían en libertad de aceptar o no las condiciones que estableciera el Estado, pero aceptadas, se someterían a un régimen excepcional en el que el interés público tiene el rango supremo al que se subordina el interés privado.

De no cumplir las autoridades con los convenios celebrados violarían las garantías establecidas por los artículos 14 y 16 y los particulares podrían acudir al Juicio de Amparo.

XIII.13. Los convenios de planeación no podrían tener como objeto a cosas que no están dentro del comercio, como son los actos de soberanía. Sería ilegal la renuncia del Estado de sus facultades constitucionales.

XIII.14. En verdad a los expertos en derecho administrativo, en caso de que llegue a prosperar este sistema de convenios, les espera una difícil y apasionante tarea para dotarlos de un contexto doctrinario que se enri-

quecerá con el paso del tiempo, con la interpretación creativa de la Suprema Corte de Justicia.

*XIV. Mecanismos de Inducción de la Inversión Privada. Su Base Jurídica.*

XIV.1. El Poder Ejecutivo Federal cuenta con un conjunto de herramientas de política económica que constituye la segunda vía para inducir a los inversionistas privados a incorporarse a la programación del desarrollo. Haremos un repaso de los más importantes, indicando su fundamento legal:

a) Sistema de estímulos fiscales previsto en la Ley de Ingresos de la Federación y en otras leyes fiscales y de fomento que facultan a la Secretaría de Hacienda a través de un amplio poder discrecional, para otorgar subsidios (parciales) hasta de un 75% y aún totales en casos excepcionales.

b) La participación directa del Estado en la economía en carácter de empresario tiene su base constitucional en los artículos 93, que reconoce su existencia, y el 123 (a) fracción XXI que establece su régimen laboral.

Están regulados por la Ley de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (diciembre de 1970), que faculta un control estricto sobre ellas y sobre todas en las que el Estado tenga participación de capital. También existe la Ley de Inspección de Adquisiciones que ordena las operaciones mercantiles pasivas del sector público de la economía.

c) Control sobre la Inversión Extranjera. Se establece a través de numerosas normas administrativas dispersas y por la Ley para Promover la Inversión Nacional y Regular la Inversión Extranjera (1973). La Ley del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología (1972) y la Ley de Inventiones y Marcas (1976). Estas leyes federales ya que regulan la materia del comercio y la propiedad industrial) establecen un aparato de control que ha tendido a unificarse y que permite una manipulación muy efectiva de los recursos tecnológicos y de inversión foránea hacia los objetivos señalados por el Estado, son uno de los puntales más efectivos para la planeación. Gracias a ellas el Estado puede canalizar nuevas inversiones, nuevas expansiones, y nuevos polos de crecimiento generados por los inversionistas de gran peso en la economía del país.

d) El control sobre el comercio exterior e interior. Se legitima con la facultad que puede otorgar en términos muy generosos el Congreso al Ejecutivo Federal en los términos del artículo 131 de la Constitución. Este principio intervencionista se ha desarrollado en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica (30 de diciembre de 1950) y en sus reglamentos y decretos complementarios. La ley otorga facultades al Ejecutivo para hacer frente a las alteraciones de la vida económica pero si hasta hoy ha operado de modo defensivo a través del control de precios, puede operar en forma inductiva al restringir o liberar precios, al restringir o liberar importaciones o exportaciones, al definir prioridades de producción, al exigir informaciones económicas y contables, etcétera.

e) El régimen de protección al consumidor daba atribuciones al Ejecu-

tivo para regular la propaganda, el monto de los intereses de operaciones comerciales a plazos. La acción de la Procuraduría y del Instituto Nacional de Protección al Consumidor podrían tener un poderoso efecto antimonopólico e inductivo de la inversión y del consumo privados.

f) Régimen del Control de Crédito. A través de las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito e Instituciones Auxiliares, a la Ley Bancaria y a los demás reglamentos, decretos y acuerdos y la reorganización de las entidades de control y vigilancia que forman el marco de las operaciones bancarias y financieras, se ha ampliado el poder de intervención del Estado sobre los recursos que capta la banca privada a un grado tal que de aplicarse de modo coordinado y enérgico, sería innecesaria la nacionalización de estos estratégicos medios. Además se ha extendido y articulado el sector financiero paraestatal, que contará en poco tiempo con los grandes recursos provenientes de la explotación del petróleo y sus derivados con lo que puede inducir prácticamente la mayor parte de las actividades económicas importantes del país.

g) Control del gasto público y las inversiones, planeación y evaluación del plan. La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D. O. 29 de diciembre de 1976) ha establecido sin duda alguna el fundamento del organismo administrativo de la planeación.

En efecto, ha reestructurado la Secretaría de la Presidencia y denominada ahora Secretaría de Programación y Presupuesto, con el fin de que pueda "preparar y elaborar los *Planes Nacionales Sectoriales y Regionales de Desarrollo Económico y Social* y el plan general del gasto público". (Artículo 32, fracción I). La misma Secretaría tiene a su cargo el control financiero y administrativo de todo el sector público centralizado y descentralizado y la facultad de planear, autorizar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública.

h) Actividades antimonopólicas. La Ley Orgánica del artículo 28 constitucional de agosto de 1932, es una ley incompleta, obsoleta y de escasa aplicación, peor utilizada convenientemente podría coadyuvar a resquebrajar las resistencias de los monopolios y oligopolios al plan.

Una interpretación creativa y algunas reformas podrían, como en el caso de los Estados Unidos, servir para modelar la actividad económica de estos grandes centros de decisión en forma tal que coincidieran con los fines del desarrollo integral del país.

#### XV. ¿Vamos hacia la planeación nacional?

XV.1. Recordemos a los profesores de Cuernavaca que se quedaron con sus buenos estudios y sus interesantes discusiones esperando inútilmente que el Gobierno Federal aceptara el reto de la planeación global. ¿No sucederá lo mismo trece años después cuando el Gobierno Federal parece relativamente débil, cuando la economía nacional se ha desestabilizado, y cuando la inversión privada parece en una posición más fuerte y reaccionaria que nunca? ¿Existen condiciones, indicios, energías que nos hagan

suponer que el Gobierno de José López Portillo está dispuesto a hacer en condiciones mucho más adversas lo que frenaron decididamente sus antecesores? Me permito suponer que sí.

Y estos son los indicios en los que baso mi suposición:

1o. En la elección y/o selección del propio José López Portillo. Toda su trayectoria en la administración pública ha estado marcada por la participación en proyectos planificadores y ha hecho bien y parece que le gusta.

2o. La Reforma Constitucional al artículo 27 en su tercer párrafo donde se abrió las puertas a la planeación al autorizar la intervención nacional en el logro del desarrollo económico.

3o. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de la Deuda Pública, expedidas en los primeros días del gobierno de López Portillo que constituyen el fundamento jurídico de la coordinación sectorial, condición esencial como se ha dicho para una programación general.

4o. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto para manejar globalmente el proceso de planeación económica y social desde su formulación hasta su evaluación.

5o. La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público ha previsto la estructuración integral de todo el sector público.

6o. Se han elaborado ya por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los formatos instructivos y metodologías que serán la base de la programación sectorial, proyectada para un quinquenio.

7o. Se han creado los comités promotores de desarrollos (COPRODES) en todos los Estados de la Unión, que funcionan bajo la presidencia de los gobernadores y que integran las políticas estatales y federales y que son la base para la planeación regional.

8o. Se ha promovido una reforma constitucional que garantice el derecho a la información. Como ha quedado dicho la información precisa, veraz y pública es indispensable para la existencia de la planeación.

9o. Se ha promovido una reforma general de la administración pública y a la vez la Secretaría de Programación y Presupuesto ha establecido tanto a niveles sectoriales como regionales un sistema de evaluación.

En otras palabras, hay innumerables indicios de una coordinación general del sector público que sólo puede explicarse como tendiente a una programación global.

XVI. Para terminar, una obligada reflexión de naturaleza política.

Si suponemos que el plan nacional tiene el perfil que tratamos de esbozar en este trabajo y que se establecerá, se pondrá en marcha y logrará funcionar englobando razonablemente a todos los sectores y a todas las fuerzas políticas, sociales y de inversión del país, el efecto político será a corto plazo una espectacular magnificación del poder del Presidente de la República. Este personaje se convertirá no sólo en el vértice del Poder Ejecutivo con todo lo que eso implica en México, sino el conductor y coordinador

de la vida económica y social del país. Permítaseme recordar la frase con la que los antiguos aztecas definían a su Tlatoani, como "el padre y la madre de los mexicanos".

No cabe duda que tal poder en un país desmovilizado y despolitizado, no sólo sería antagónico al viejo sistema de separación y contrapesos de la democracia liberal, sino a cualquier forma democrática, incluso a aquellas impuras que tienen que usar un adjetivo para explicar sus rasgos autoritarios.

El peligro más grave es que el plan se convierta entonces en un instrumento de coerción que lejos de favorecer un auténtico desarrollo equilibrado y justo, sea el mejor medio para garantizar la permanencia indefinida en el poder de una casta que ha venido tomando cuerpo en los últimos cincuenta años de vida mexicana. Para no parecer catastrofista, permítaseme aceptar que junto con todas estas medidas de reorganización administrativa que parecen preceder a la instalación del plan, ha aparecido también una Reforma Política, que recibirá su prueba de fuego en las próximas elecciones federales, y que podría significar aquella "mayor participación política de la población" que los profesores de Cuernavaca ponían como condición esencial, como requisito para que sea viable una planeación económica y social de México, como poco podemos hacer ante las enormes fuerzas divinas que controlan el destino político de México, elevemos alguna forma de plegaria o si se quiere de forma más positivista, algún género de vivo deseo de energía vital, para que la élite que gobierna a México, y de la que forman parte destacada muchos de los profesores de Cuernavaca, no sea de esas a las que Pablo González Casanova atribuyó el padecer "tradicionalismo ideológico", sino de aquellos progresistas que desean e incluso necesitan, aumentar el nivel de participación de los ciudadanos y que se propongan con el mejor espíritu posible *planear* la participación política, programar el desarrollo democrático, o quizás ¡mucho mejor! dejar que el pueblo libremente participe y planee su propio destino democrático, única explicación, única justificación, máxima condición de toda planeación económica y social.