

## DERECHO ECONÓMICO Y PLANEACIÓN EN MÉXICO

SUMARIO: I. *Introducción al derecho económico.* II. *El derecho económico mexicano.* III. *La planeación, técnica superior de la política económica.* IV. *La planeación en México.* A. *El encuadre político-constitucional.* B. *La variable económica.* C. *La regulación jurídico-administrativa de la planificación.* V. *El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.* VI. *Naturaleza jurídica del Plan.* VII. *Conclusiones*

### I. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ECONÓMICO

El derecho económico constituye una expresión normativa que refleja la tendencia intervencionista del Estado en los asuntos económicos en las sociedades actuales. Dicho fenómeno da cuenta de la mutación profunda que ha experimentado el Estado, como superestructura política y administrativa, en los últimos cincuenta años y que ha afectado cualitativamente a las instituciones jurídicas y políticas.<sup>1</sup>

Los componentes ideológicos de tal fenómeno, más allá de las influencias teóricas y prácticas del socialismo, se encuentran en las teorías keynesianas de análisis económico, que, llevadas a la práctica en la década de los treinta, imponen al Estado un papel de rectoría y conducción del proceso económico en las economías de mercado, como premisa que hace posible la reproducción ampliada del capital y facilita la acumulación privada de las empresas (fundamentos de toda economía de mercado).

El tránsito del Estado gendarme, garante de la libre competencia y de la autonomía de la voluntad, hacia el Estado interventor, provoca en los sistemas jurídicos de Occidente un cambio sustancial, que se expresa con fuerza en el nacimiento de nuevas ramas del derecho, como el administrativo, el social y laboral, el derecho económico y, en general, en la intervención de otras áreas hasta antes reservadas a los particulares.<sup>2</sup>

En el ámbito estrictamente económico dicha transformación da origen al nacimiento de la política económica, rama que al igual que el de-

<sup>1</sup> Giannini, Severo Massimo, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Società Editrice il Mulino, 1977.

<sup>2</sup> Ver Dromi, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1977.

recho económico, nace en función de la emergencia de un Estado interventor y planificador de nuevo tipo, al que debe dotársele de racionalidad y eficiencia. Es en este contexto en el que la política económica despega como ciencia y técnica autónoma, teniendo *como objeto de estudio*, precisamente, el conjunto de instrumentos y medidas racionales y prospectivas, a través de las cuales el poder público dirige y orienta a los agentes económicos hacia objetivos generales de bienestar y desarrollo.<sup>3</sup>

Las relaciones, entonces, entre la economía y el orden normativo se evidencian claramente, pues podemos sostener que a una economía liberal o de mercado puro (economía política) corresponde un sistema jurídico esencialmente privatista e individualista, mientras que a una economía intervenida o administrada (política económica) corresponde un sistema jurídico de contenido social y fuertemente administrativista y económico. Dicho cambio es visualizado por algunos juristas como la tendencia a "socializar el derecho y politizar al derecho", en contraste con las visiones formalistas y autárquicas que por largo tiempo han dominado a los juristas y su ciencia.<sup>4</sup>

En el contexto, entonces, de dicha transformación, el derecho económico nace con carácter instrumental, como una disciplina subordinada a la política económica y destinada a disciplinar los instrumentos y medidas estatales de intervención, dotándolas de coherencia y sanción. Así, al derecho económico lo definimos como la rama del derecho conformada por normas jurídicas de diversas jerarquías, que disciplinan la política económica de un país en función de objetivos definidos en su carta fundamental y su proyecto político-social.

Dicha concepción presupone que la naturaleza, permanencia y variabilidad de la política económica concreta, perfila y da sustancia a las normas jurídicas que sirven de fuente al derecho económico. Por ello, a políticas económicas coyunturales y empíricas, corresponde un derecho económico disperso, cambiante y complejo, de difícil sistematización y manejo. Por el contrario, a una política económica estable y basada en un plan, corresponde un derecho económico homogéneo y más sistemático. En otras palabras, cuando el Estado disciplina su intervención y dirección en el proceso económico y se autolimita racionalmente, vía la técnica de la planeación, las normas de derecho económico se hacen más estables y permanentes. Por consiguiente, hay

<sup>3</sup> Ver Witker, Jorge, "Derecho económico", *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, p. 50.

<sup>4</sup> Galgano, F., *Le istituzioni dell'economia capitalistica: società per azioni, Stato e classi sociali*, Bologna, Editrice Zanichelli, 1974, p. 33.

autores que identifican la noción misma del derecho económico con un derecho de la planeación; concepción que, a nuestro juicio, limita un tanto el "objeto" del derecho económico, especialmente en las economías de mercado, en las cuales no todos los sectores y actividades económicas responden a los imperativos de la planificación.<sup>5</sup>

Un buen ejemplo lo encontramos en la legislación económica nacional en la que los dispositivos jurídicos, como el Reglamento sobre Permisos de Importación y Exportaciones a que están sujetas determinadas mercancías, son tópicos propios del derecho económico, más no son parte integrante de la legislación sobre planeación económica. Igual situación se presenta con las normas administrativas sobre el control de cambios o los decretos de control de precios, que sólo en forma indirecta se vinculan con la regulación jurídica de la planeación.<sup>6</sup>

## II. EL DERECHO ECONÓMICO MEXICANO

Inscrito en el marco metodológico descrito anteriormente, el derecho económico mexicano ha evolucionado en la dirección apuntada. Si bien la carta constitucional de 1917 plasmó un modelo económico *sui generis* para la época, en ningún momento postuló un tipo de economía liberal, sin injerencias estatales. Por el contrario, desde Querétaro el Estado asumió con fuerza un papel interventor, regulando las relaciones entre el capital y el trabajo, estableciendo la propiedad originaria de las tierras y aguas y, en general, dirigiendo el proceso económico hacia metas de interés social. Es decir, que el marco constitucional original y sus numerosas reformas fueron y son la fuente para desarrollar una política económica que sustente las bases de la economía mixta actual, dotando al Estado y gobierno federal de atribuciones y facultades de intervención.<sup>7</sup>

La utilización de dichas facultades y atribuciones, matizadas de avances y retrocesos, producto de las presiones de los grupos de intereses y de las organizaciones sociales, articularon hasta 1982, políticas económicas empíricas y coyunturales, dando como resultado en el ámbito del sistema jurídico una prolífera constelación de normas jurídicas de contenido económico asistemáticas y en numerosos casos contradicto-

<sup>5</sup> Grau, Roberto y E. Ros, *Planeamiento económico e regra jurídica*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1978.

<sup>6</sup> Ver Witker, Jorge y Leonel Pereznieto, *Aspectos jurídicos del comercio exterior de México*, México, Ed. Nueva Imagen, 1980.

<sup>7</sup> Varios, *Reformas Legislativas 1982-1983*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 50.

rias. Así emergió un derecho económico que, fundamentado en un sólido marco constitucional, legitimador del papel rector del Estado en la vida económica, causístico y poco coherente, tardó largo tiempo en preocupar al jurista mexicano. Podemos afirmar sin pecar de temerarios, que el derecho mexicano siguió una línea codificadora, propia de los derechos continentales romanistas, subestimando al universo disperso de normas jurídico-económicas que, consecuentes con las políticas económicas coyunturales, cambiaban sin tasa ni medida. Dichas normas carentes de jerarquía codificadora, aunque orientadas a regular necesidades sociales importantes y avaladas por la carta fundamental, no fueron dignas de integrar el arsenal formativo de los abogados y juristas por largos años.<sup>8</sup>

No es casual que sólo en los últimos cuatro años el derecho económico haya sido incorporado a los *curricula* jurídicos en las facultades y escuelas de derecho.

Así, nuestro derecho económico nacional, si bien ha existido desde los gobiernos revolucionarios a nivel de la Constitución federal y de una práctica gubernamental compleja, adquiere recientemente estatura y mayoría de edad en el sistema jurídico nacional. Dicha legitimación coincide tanto con el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, como con los intentos por dar coherencia y racionalidad a las políticas económicas, especialmente en la administración del sexenio pasado. A leyes económicas tan trascendentales como la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, la que promueve la inversión mexicana y regula la extranjera, la de registro de transferencia de tecnología, la Ley de Protección al Consumidor, se suman los decretos que establecen tanto los planes sectoriales como el Plan Global de Desarrollo. Es decir, que las fuentes del derecho económico, en un proceso de paulatina racionalidad y permanencia, maduran en nuestro sistema jurídico en la década de los setenta, para llegar en 1982 a redefinir el marco constitucional introduciendo reformas económicas explícitas en las que se refuerza la rectoría del Estado en la economía y se diseñan los parámetros de una planeación democrática, dotándola de legitimidad constitucional y expidiendo la ley respectiva, y las bases del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.<sup>9</sup>

Vemos, entonces, que a medida que la política del gobierno federal pasa de la tendencia coyuntural a la permanencia de una planeación

<sup>8</sup> Witker, Jorge, *Metodología de la enseñanza del derecho*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Derecho, 1982.

<sup>9</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1982.

democrática integral, el derecho económico adquiere fundamentos teóricos y operativos, mismos que redefinidos en varios artículos constitucionales modernos estructuran, en la actualidad, un conjunto de principios y normas, que exigen un tratamiento doctrinario serio y profundo por parte de los juristas y abogados mexicanos. Estamos en presencia, entonces, de un desafío arduo que debemos afrontar, pues el establecimiento de la planeación económica a nivel nacional requiere de los apoyos técnico-jurídicos; apoyos que, metodológicamente, se inscriben en un derecho económico dinámico y abierto a la original creatividad de los juristas.

### III. LA PLANEACIÓN, TÉCNICA SUPERIOR DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La planeación económica constituye una técnica de intervención que parte de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político y de sus leyes; que inserta en la carta fundamental define un proyecto nacional en función de determinados objetivos, precisamente estampados en una *ideología constitucional y política*.

Así, en la tarea planificadora confluyen tres aspectos esenciales. El *político*, entendido como la actividad que consiste en coordinar las conductas de un cuerpo social hacia un objetivo; *el económico*, entendido como la técnica que somete la economía a un plan, y el *jurídico*, que regula el plan y lo integra al concepto de Estado de derecho, sancionándolo en el orden normativo.<sup>10</sup>

En el plano político, la facultad planificadora del Estado emerge del tipo de sistema económico establecido por la constitución y por los límites impuestos por el llamado "orden público económico". Es decir, la convergencia y armonía de los intereses generales de la sociedad y el ámbito de autonomía y libertades individuales (reconocidas a nivel de garantías a los gobernados). Según sea como el sistema organice dichas órbitas de actuación, estaremos frente a planificaciones *indicativas* o *persuasivas*, o frente a planificaciones *imperativas* o *autoritarias*. Dicha dicotomía también se refleja en el ámbito espacial o territorial, pues a sistemas políticos unitarios corresponden planificaciones imperativas, mientras que a sistemas político-administrativos federales o descentralizados corresponden técnicas planificadoras de corte indicativo.

En la variable económica, el plan constituye una estructura o modelo de previsión de la política económica de un gobierno que, dotada

<sup>10</sup> Gordillo, Agustín, *Planificación, participación y libertad*, Buenos Aires, Ed. Macali, 1973, p. 133.

de una *estrategia*, asigna o concierta, con los agentes productivos, tareas y objetivos cuantitativos que deberán alcanzarse en un plazo predefinido. El tipo de obligatoriedad y la intensidad del plan en la sociedad civil estarán determinados lógicamente por el sistema político y su respectivo "orden público económico".

En cuanto a la variable jurídica, la viabilidad del plan —tanto en sus momentos de generación, elaboración, establecimiento y ejecución—, deberá estar legitimada por el Estado de derecho vigente para no desorbitar sus estructuras, haciéndolo caer en la ilegalidad o ilicitud, por parte de los encargados de llevar a cabo la tarea planificadora.

Es en el contexto de esta trilogía conceptual donde la planeación debe inscribirse; en su análisis, la perspectiva del derecho económico nos parece indispensable, pues su metodología nos permite contemplar el proceso planificador en una forma científica e integral. En otras palabras, ni la política económica pura, ni la ciencia política pueden acercarse a la planeación económica sin contemplar la viabilidad legal y constitucional de los planes, pues no es suficiente tratar de imponer algo racionalmente efectivo si no sabemos bajo qué parámetros normativos puede llevarse a cabo.

La riqueza del análisis que en materia de planeación se logra desde el enfoque del derecho económico ha hecho pensar a algunos autores que éste y el derecho de la planeación son sinónimos, tesis que ya rechazamos por unilateral y rígida.

#### IV. LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

Para analizar el contexto jurídico —no juricista— de la planeación en México, utilizaremos los tres niveles (político, económico y jurídico) siguiendo nuestro enfoque metodológico, propio del derecho económico.

##### A. *El encuadre político-constitucional*

El modelo de economía mixto diseñado por la carta fundamental, entrega al Estado la función de rectoría del proceso económico, rectoría que se funda tanto en el estratégico artículo 27 constitucional como en el 39, los cuales se integran armónicamente con el 59 y el 28, definiendo un orden público económico que, reservando al Estado sectores económicos estratégicos, garantiza a los particulares una libertad de ejercicio económico y empresarial indiscutible. El nuevo artículo 25 redefine explícitamente tal función estatal rectora dedicada ahora a lograr

un “*desarrollo integral*”. Es decir, la política económica del gobierno federal y su misión interventora está validada por una norma primaria, por lo que no corresponde ni a los mecanismos del mercado, ni a grupos privados, orientar o imponer modelos de política económica exclusivamente privatistas o liberales.

Pero además de explicitar la función rectora estatal, el nuevo artículo 26 señala que la política económica del gobierno federal debe articularse con un sistema de planeación democrática que apunte a dar solidez, dinamismo y permanencia al crecimiento de la economía, reforzando la independencia y democratización sociales y económicas de la nación. Es decir, el mandato constitucional impone al Estado ejercer su política económica en un contexto de racionalidad y fijeza de metas, rompiendo con las improvisaciones y cambios sexenales, reflejadas en prolíferas normas jurídicas que, más que orientar y disciplinar a los agentes productivos, sirvieron a fines no necesariamente sociales y colectivos.

Conviene precisar qué tanto la rectoría estatal como el sistema de planeación democrática responden, ahora, en los nuevos artículos constitucionales reformados, a una noción tripartita del proceso económico en el que concurren, en igualdad de condiciones, los sectores *público*, *social* y *privado*, con lo cual el sistema de economía mixto adquiere de nueva cuenta una clara legitimación a nivel constitucional.

En dicho esquema tripartito, el gobierno impulsa las consultas populares de planeación en las que los diversos sectores presentan las sugerencias que sirven de insumo para elaborar el respectivo plan nacional de desarrollo (instrumento fundamental de toda planeación).

### B. *La variable económica*

Afirmamos anteriormente que la planificación es la etapa superior de la política económica de un Estado y que supone un conjunto de pasos e instancias racionales que orientan la acción estatal en forma coherente, integral y permanente. Los principios que perfilan toda planificación económica son los siguientes: *a)* racionalidad; *b)* previsión; *c)* universalidad; *d)* unidad; *e)* continuidad; *f)* inherencia.<sup>11</sup>

#### *a) Racionalidad*

Puede decirse que la idea o principio fundamental de la planificación del cual derivan los otros principios, es el de la *racionalidad*. Esto se

<sup>11</sup> *Ibidem*.

encuentra presente en todas las etapas o fases del proceso, ya que ella implica, en última instancia, una actitud, una acción y un comportamiento racionales. La selección de alternativas de acción que hace el Estado ante varias opciones implica la realización de un análisis científico de las ventajas y costos de cada una de las alternativas, debiendo escoger aquella que posibilite maximizar los recursos empleados.

#### *b) Previsión*

La planificación actúa temporalmente para el futuro. Es una incongruencia pensar en planificar para el pasado. Por lo tanto, la planificación es un actuar para el futuro, inmediato o mediano (planes a corto y largo plazos), de lo cual se desprende que lleva implícita la idea de *previsión*. Prevenir es avizorar con suficiente antelación los acontecimientos. Este adelantarse a los acontecimientos tiene origen en una actividad intelectual previa que forma parte de una de las etapas del proceso de planificación: el *diagnóstico*. Esto es, la previsión nos dice, por ejemplo, dentro de cinco años la economía deberá crear 50 mil nuevos empleos, pues, de acuerdo con la tasa de crecimiento demográfico, la población económicamente activa aumentará en una proporción tal que exigirá esa creación de cargos para evitar la desocupación.

#### *c) Universalidad*

Significa que la planificación llevada a cabo por el Estado debe comprender todos sus sectores y actividades, con lo cual es posible dar coherencia al plan. Los planes parciales y sectoriales si bien ayudan a la solución a corto plazo, requieren de globalidad, pues las interrelaciones de la economía exigen un tratamiento integral y universal.

#### *d) Unidad*

Como resultado del principio anterior surge el principio de la unidad. Esto significa que el plan está coherentemente integrado, constituyendo, por lo tanto, un todo orgánico y compatible. Para que en su integridad constituya un cuerpo unitario, es necesaria la aplicación de la actividad *coordinada* a cargo de un órgano específico que permita compatibilizar el cuerpo de proyectos con sus respectivos programas y a éstos, en consecuencia, con el plan nacional y regional.

### e) Continuidad

La planificación es un proceso continuo y permanente; tiene fases o etapas que se repiten en el transcurso del tiempo. En efecto, las etapas siguen este orden lógico y cronológico: diagnóstico, elaboración del plan, discusión y decisión, ejecución, evaluación y revisión. Por lo tanto, desde un punto de vista lógico e instrumental, la planificación es un proceso que no tiene fin. O sea, cumple un propósito y a continuación se trabaja en el logro del siguiente.

### f) Inherencia

Debe ser entendida en el sentido de que cualquier organización socio-política y económica recurre, de una y otra forma, a la técnica de la planificación, pues tanto el problema de la escasez de recursos como la aceleración del proceso de crecimiento económico exigen que se actúe con sujeción a ciertas normas de racionalidad. Por lo tanto, se hace planificación. Se debe aclarar entonces que la inherencia es de carácter técnico, no de carácter ideológico-doctrinario y que, por lo mismo, no es exclusiva de ningún sistema político en particular. Sin embargo, cada sistema político tiene sus formas específicas de planificación. Así pues, la planificación concentrada o indicativa se aplica en los sistemas políticos pluralistas y democráticos; en cambio, la planificación compulsiva o imperativa se utiliza en los sistemas no pluralistas o colectivistas.

A estos principios generales de toda planificación económica debemos agregar los elementos del proceso. Esto es: 1) *el sujeto planificador*, y 2) *objetivos, metas e instrumentos*.

1) *El sujeto planificador*, sea cual fuere el sistema sociopolítico imperante, es siempre el Estado, ya que toma a su cargo las tareas fundamentales de la planificación. La noción de Estado la asimilamos a la de Poder Ejecutivo o de poder administrador, por intermedio de un organismo específico, el cual no forma parte de las llamadas "funciones de línea", sino del *staff* o asesoramiento, y que asume la función planificadora en los distintos niveles de la actividad estatal.

2) *Objetivos, metas e instrumentos*. No se concibe un sistema de planificación sin una clara distinción entre estos tres elementos.

Los *objetivos* finales son las grandes metas —inscritas en el proyecto nacional— a que se aspira. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, se fija como *objetivos* finales: 1. conservar y fortalecer las instituciones democráticas; 2. vencer la crisis; 3. recuperar la capacidad

de crecimiento, y 4. iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económica, política y social.

En cuanto a las *metas*, son las tareas o propósitos sectoriales que se imponen a los encargados-responsables de la planeación. En efecto, en el Plan mencionado se habla de *propósitos* en todos los sectores, mismos que asumen un carácter cualitativo y no cuantitativo. En dicho Plan hay metas o propósitos cualitativos para cada sector.

En cuanto a los *instrumentos*, son los medios y recursos que se utilizan en la consecución de los propósitos. Tales metas en el Plan que comentamos se denominan estrategias o lineamientos de estrategias.

En síntesis, en todo plan —y como vimos en el Plan Nacional de Desarrollo también se mencionan— hay objetivos, metas e instrumentos.

### C. La regulación jurídico-administrativa de la planificación

La facultad de dirección y rectoría del Estado, que racionaliza su actuación (interventora) a través de la planificación, dotada de los principios y elementos brevemente descritos, requiere, para su instalación operativa, vincularse al Estado de derecho de un país.

En nuestro sistema jurídico el mandato planificador del Estado se encuentra, como mencionamos, en el artículo 26 de la Constitución federal, fundamento que es acotado y complementado por la Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial* el 5 de enero de 1983.

Una descripción sucinta de la mencionada Ley nos indica que consta de siete capítulos y que su artículo tercero señala: se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de las acciones, que con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con los principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Dicho proceso de planificación deberá integrarse en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual deberá contemplar la participación de todos los sectores sociales y regularse por un reglamento, mismo que a la fecha no ha sido expedido. Para la administración pública federal en sus dos vertientes, la Ley Orgánica vigente será el marco operativo, teniendo la Secretaría de Programación y Presupuesto la tarea de elaborar, coordinar, verificar y evaluar los avances del proceso.

El artículo 21 del capítulo cuarto señala que el presidente de la República en el plazo de seis meses, posteriores a la fecha en que asuma

el cargo, deberá proponer y publicar el Plan Nacional de Desarrollo, el cual cumplirá en su sexenio, sin perjuicio en el caso de que contenga proyecciones de mayor plazo.

Por su parte el artículo 22 establece que el Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deben integrar los llamados instrumentos o lineamientos estratégicos del mismo.

Los capítulos quinto y sexto de la Ley señalan los mecanismos de coordinación y concertación a través de los cuales los estados y los particulares se integran a las tareas de la planificación. Finalmente, el capítulo séptimo señala las responsabilidades y sanciones de que serán objeto los funcionarios de la administración que no observen en sus respectivas dependencias los lineamientos que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo.

En síntesis, la Ley señala los parámetros globales en los cuales debe enmarcarse legalmente la planificación indicativa del desarrollo integral del país, la cual será obligatoria para la administración pública, organizada vía convenios de coordinación con las entidades federativas, y concertada vía contratos o convenios de cumplimiento obligatorio con los particulares y grupos sociales interesados. El reglamento respectivo señalará las instituciones jurídicas operativas en que deberá basarse la ejecución legal del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

## V. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

### a) *Bases jurídicas*

Al inicio de la presente administración, el Ejecutivo federal promovió una serie de reformas a la Constitución Política con objeto de fijar los principios normativos del Estado como rector del desarrollo económico y social de la nación.

Para tal efecto, se reformaron y adicionaron los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales.

Explícitamente, el artículo 26 constitucional establece las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional.

Este precepto señala, básicamente, que: el Estado organizará un sistema nacional de planeación democrática; la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular; la ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación; habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán, obligatoriamente, los programas de la administración pública federal.

La Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, reglamentaria del artículo 26 constitucional, establece al respecto que:

Es responsabilidad del Ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo y, por lo tanto, elaborar, aprobar y publicar en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de los seis primeros meses de la gestión del presidente de la República.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país; contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución; establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social; regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

*b) Consideraciones del decreto por el que se aprueba el Plan*

Para cumplir con las disposiciones legales y garantizar el carácter democrático de la planeación del desarrollo, se organizó un proceso de diálogo y comunicación, por medio de los Foros de Consulta Popular para la Planeación, con objeto de recoger en el Plan, los planteamientos de los distintos sectores y grupos que integran la población del país.

La participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, se realizó a través de un proceso interno para vincular y sistematizar los distintos planteamientos de los coordinadores de sector, los que a su vez recogieron e integraron las propuestas y consideraciones tanto de las entidades coordinadas, como de las entidades federativas. En cuanto a estas últimas, por medio de los Comités Estatales de Planeación del Desarrollo.

Frente a la actual crisis, la estrategia del Plan se basa en: la necesidad de ordenar el esfuerzo colectivo; emplear razonablemente los recursos naturales, y lograr la óptima utilización del potencial de recursos humanos, a fin de mejorar y hacer eficiente la capacidad de respuesta del Estado ante las condiciones actuales internas y externas.

La concepción del Plan supone un carácter eminentemente cualitativo, en el que se presentan las orientaciones de gran amplitud, estableciendo las directrices para el cambio y precisando las líneas fundamentales de acción que deberán seguirse en los diferentes sectores. Dejando a los programas sectoriales de mediano plazo y a los operativos anuales que completan la estructura del Sistema Nacional de Planeación.

ción Democrática, el establecer cifras precisas, compromisos numéricos y adecuaciones dentro de los avances de la planeación.

Las dependencias, bajo su estricta responsabilidad y en sus respectivos ámbitos de atribuciones, formularon los correlativos capítulos que integran el Plan, propiciando que los objetivos, estrategias y lineamientos, sean acordes con la capacidad de acción de cada sector administrativo.

#### *c) Propósito fundamental del Plan*

Mantener y reforzar la independencia de la nación para la construcción de una sociedad que, bajo los principios del Estado de derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Requiriéndose para ello de una mayor fortaleza interna:

De la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y

De la sociedad a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.

#### *d) Objetivos del Plan*

Del propósito fundamental del Plan se derivan, relacionados entre sí, los cuatro objetivos siguientes:

Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.

Vencer la crisis.

Recuperar la capacidad de crecimiento.

Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

#### *e) Principales conceptos expresados en la presentación e introducción del Plan*

El Plan responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del país con decisión, orden y perseverancia, y con la más amplia participación de la sociedad.

Sintetiza la responsabilidad del gobierno de conducir el cambio por la vía institucional, la justicia, la libertad y el derecho.

La crisis que se está viviendo en el país no es meramente circunstancial, los problemas por los que atraviesan el mundo y el país, afectan estructuras, hábitos de conducta, tendencias e inercias.

La estrategia del Plan es para vencer la crisis e iniciar los cambios que demanda la sociedad, distribuir más equitativamente entre personas y regiones los frutos del desarrollo y ampliar la participación de la sociedad en los procesos económicos y políticos.

En el Plan, el diagnóstico establece la dimensión del esfuerzo requerido.

En el corto plazo lo fundamental es el combate contra la inflación y la protección del empleo.

La estrategia y las acciones propuestas en el Plan, recogen los planteamientos de los Foros de Consulta Popular.

La actual administración, con el Plan, está decidida a enfrentar con firmeza y responsabilidad la crisis interna, sin posponer soluciones ni evadir problemas, no para volver a la situación anterior a ella, sino para superarla.

El Plan es resultado de la voluntad política del Estado y producto de un gran esfuerzo de participación social; es el instrumento que permite dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar la acción de los sectores social y privado, y coordinar las de los tres órdenes de gobierno.

La planeación es un medio para avanzar en la democratización del país, al someter a consideración de la ciudadanía la definición explícita del rumbo a seguir.

#### *f) Contenido del Plan*

El Plan está estructurado en los siguientes tres apartados:

1. Principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia.
2. Realización de la estrategia.
3. Participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

El primer apartado establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general; consta de los siguientes capítulos: la política del Estado mexicano; contexto nacional e internacional; el gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo; estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.

Este primer apartado contiene los principios políticos plasmados en la Constitución; muestra cómo los siete criterios emanados de la consulta popular, fundamentan la estrategia de desarrollo contenida en el Plan, las bases políticas que la harán posible y la complementarán; describe lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia; señala los logros alcanzados desde la Revolución

hasta nuestros días y evalúa el potencial de desarrollo del país; muestra las tendencias más relevantes de la economía internacional y cómo éstas podrían incidir en el proceso de desarrollo nacional; plantea una estrategia orientada a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo, a través de las siguientes dos líneas fundamentales de acción:

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

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

El segundo apartado plantea los lineamientos para el establecimiento del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional; consta de los siguientes capítulos: la política económica general; la política social; las políticas sectoriales; la política regional.

Este segundo apartado describe las posibilidades macroeconómicas y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado; el manejo de la política de gasto público y los lineamientos de política para la empresa pública; define la aplicación de las políticas de ingreso público, de subsidios, crediticia, monetaria y de deuda pública; precisa la aplicación de las políticas cambiaria, de comercio exterior y de inversión extranjera; establece lineamientos de capacitación y productividad; dispone políticas sociales de empleo, distribución del ingreso, educación, salud y seguridad, ecología y ambiente, desarrollo urbano y vivienda; asienta los propósitos y lineamientos de estrategia de sectores específicos; describe el marco para la distribución del crecimiento en las diversas zonas del país; orienta la planeación que realizan la administración pública federal, los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

El tercer apartado plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en la ejecución del Plan; consta de un capítulo denominado "Participación de la sociedad en la ejecución del Plan", el cual contiene las siguientes cuatro vertientes de participación:

la obligatoria, la de coordinación, la de concertación, y la de inducción, con lo que se reafirma el carácter democrático de la planeación.

## VI. NATURALEZA JURÍDICA DEL PLAN

El conjunto de disposiciones que integran el Plan y que precedentemente describimos, constituyen un documento jurídico cuya naturaleza es compleja y ambivalente.<sup>12</sup>

En primer lugar, habría que preguntarse ¿qué es jurídicamente el Plan? Por lo pronto, numerosas partes del mismo no tienen sino un relativo significado jurídico: aquellas que contienen análisis de situaciones y hechos económicos-sociales (diagnóstico en el lenguaje de nuestro Plan)

su fin es en realidad explicar y justificar las posiciones tomadas; se puede decir que ellas corresponden a lo que es para un texto de ley o reglamento, la exposición de motivos o el *Informe* del presidente de la República que precede a estos textos; son exposiciones de motivos incorporadas.

Estos presupuestos, si bien carecen de validez jurídica directa, sirven, como presupuestos de hecho para la interpretación de otros puntos del Plan.

En segundo lugar, podemos distinguir los “enunciados de principios que ordenan las grandes líneas de orientación a seguir” y que por lo general, sus conceptos carecen de la precisión jurídica indispensable. Sin embargo, como principios o “fórmulas elásticas”, al decir de Linares, son a su vez frecuentemente utilizadas en el derecho administrativo ya que responden a una valoración social y económica más que jurídica. Dichos enunciados también orientan la interpretación jurídica para casos no contemplados expresamente en el Plan.

Por último, nos encontramos con las “disposiciones que enuncian con un mínimo de precisión los objetivos, preferencias, acciones a emprender, etcétera”, que en el Plan son denominados “lineamientos de estrategia”. Estas normas indican lo que la administración y los particulares se proponen hacer en un sector determinado y sin duda tienen un contenido jurídico indiscutible. A nuestro modo de ver, la juridicidad de tales normas se evidencia, pues son de carácter imperativo

<sup>12</sup> Souza, Washington Peluso Albino de, *Direito económico*, Edição Saraiva, 1980, pp. 82 y ss.

para la administración, sus órganos y dependencias; de otra manera, habría que negar carácter jurídico a toda ley que otorgara facultades más o menos amplias a la administración, lo cual carece de sentido. Por lo que respecta a los particulares, el lineamiento estratégico de carácter indicativo tiene el alcance de ser el fundamento legal de la acción (convenios o contratos de concertación señalados tanto en la Ley de Planeación en su artículo 38 y en el propio Plan en su parte III) que los particulares van a emprender y de los beneficios que van a recibir, por lo que dará lugar a relaciones jurídicas de derechos y obligaciones, además de estar en relación instrumental respecto a las previsiones u objetivos del Plan y en relación de coordinación con las demás medidas de otra naturaleza que éste establece. Por otra parte, dichas normas comprometen la responsabilidad del gobierno federal frente a los particulares que voluntariamente han decidido acogerse a los beneficios y obligaciones del Plan. En otras palabras, si un particular ajusta libremente su conducta al Plan, impulsado por los medios de persuasión que el mismo contiene, y luego esos medios no son concretados, es evidente que el individuo puede, con fundamento legal en las previsiones y afirmaciones del citado Plan, reclamar el cumplimiento de tales postulados o, en su defecto, exigir la reparación del perjuicio que se le ha ocasionado. Para ello será necesario que del Plan o del respectivo convenio de concertación se desprenda claramente quiénes están contemplados en la norma, cuáles son los beneficios a acordarse y cómo se ejercerán, pues en ausencia de tal precisión no existiría una conducta, concretamente normada, que el particular pueda exigir como derecho subjetivo.

Respecto a esta última circunstancia que fundamenta jurídicamente los lineamientos estratégicos, convendría recordar que, lógicamente, el Plan y sus efectos jurídicos se inscriben no en un pacto social rígido, de cumplimiento inexorable conforme al principio *pacta sunt servanda*, sino más bien en la permanencia de las condiciones que lo generaron, pues si los supuestos, de hecho, cambian radicalmente, el Plan y sus efectos variarían y, entonces, según Gordillo, su imagen jurídica se asimilaría más a la cláusula "*rebus sic stantibus*".

En resumen, las normas jurídicas del plan, separándolas ya de sus presupuestos de hecho, los motivos, los principios generales, pueden a su vez ser de distinto tipo: normas que obligan, aunque con cierta discrecionalidad, a la administración; que confieren un fundamento jurídico a la acción de los particulares conforme al plan, para recibir luego ventajas que éste dispone; que marcan un cierto rumbo de acción al Estado y por lo tanto comprometen dentro de ciertos límites, la respon-

sabilidad de la administración. Dicha enumeración —que no puede ser taxativa en la medida en que el planificador siempre puede introducir en cada nuevo plan distintas variantes de acción— muestra de todos modos a las claras que no es posible pretender encerrar en una sola categoría jurídica a los diversos componentes del plan; que su apariencia de acto único es sólo formal y se refiere tan sólo al procedimiento y a la forma de su exteriorización, pero que no alcanza desde el punto de vista jurídico, a su contenido. El plan, en síntesis, es un conjunto complejo de diversos actos jurídicos y no jurídicos, legales y administrativos, generales y particulares, que entroncan entre sí formando el sistema que ha de orientar la política económica del Estado en un periodo determinado de un país.<sup>13</sup>

Finalmente convendría, aunque sea brevemente, comentar que el Plan Nacional de Desarrollo, formalmente nace de un decreto del Poder Ejecutivo publicado en el *Diario Oficial* de la Federación. Si bien su fuente inmediata es un acto administrativo, la mediata es la Ley de Planeación, misma que tiene un sólido fundamento constitucional. Dicho decreto, además de dar autenticidad y certeza al Plan, asegura, normativamente, imperatividad para la administración y compromete al gobierno federal frente a los administrados a los cuales les otorga confianza y seguridad, con la cual es factible prever acciones serias en el campo de la producción y los servicios.<sup>14</sup>

## VII. CONCLUSIONES

1. El derecho económico es la expresión normativa de los procesos de intervención del Estado en la economía, intervención que evoluciona y racionaliza en el transcurso de los últimos cincuenta años.

2. Las formas de intervención, su intensidad y permanencia para enfrentar las crisis cíclicas en las economías de Occidente, afectan a la economía y dan nacimiento a la política económica como rama autónoma.

3. La política económica surge para sistematizar el conjunto de instrumentos y mecanismos con que el Estado interviene en la vida económica, primero en forma empírica y temporal para evolucionar hacia una etapa superior denominada planificación o planeación económica.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Gordillo, Agustín, *op. cit. supra* nota 10.

<sup>14</sup> Witker, Jorge, *Derecho económico mexicano* (en prensa).

<sup>15</sup> Gordillo, Agustín, *Princípios gerais de direito público*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1977.

4. Para regular y disciplinar la política económica surge el derecho económico, rama jurídica de carácter instrumental que se nutre de normas de diversas jerarquías y que prolifera según sea la estabilidad de la política económica en turno. A políticas económicas empíricas y coyunturales corresponden normas jurídico-económicas asistemáticas y hasta contradictorias.

5. La consolidación de la planeación como acción permanente y racional del Estado en la economía y la sociedad, consolida a su vez al derecho económico, dotándolo de fuentes permanentes que emanan tanto de la ideología constitucional como de las otras fuentes que establecen la planeación económica.

6. El derecho económico mexicano experimenta nítidamente ese cambio cualitativo con la reforma constitucional, la Ley de Planeación y el decreto del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

7. El nuevo derecho económico mexicano, surgido en los últimos meses, constituye un desafío abierto a la creación y originalidad de los juristas, pues si bien parte de fuentes propias y autónomas, su desarrollo, puesta en marcha y vigencia, dará ocasión a novedosos problemas que deben ser resueltos con herramientas interdisciplinarias, superadoras de los esquemas tradicionales del formalismo jurídico.

Jorge WITKER