

PODER LEGISLATIVO Y PLANEACIÓN EN MÉXICO

José Ramón Cossío Díaz

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco conceptual de la planeación*. III. *La planeación en México*. IV. *El Poder Legislativo en México*. V. *Poder Legislativo y planeación en México*. VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Hemos elegido un tema que creo tiene una gran actualidad y, sobre todo, una trascendental importancia: la planeación. A través de ella, y dependiendo del enfoque que se le dé, podemos, o bien lograr una democratización, o bien un aumento del autoritarismo en nuestras sociedades. Entender que la planeación no es sólo un elemento técnico, sino que es el gran puntal del desarrollo de un país, entendido como mecanismo plural de toma y ejecución de decisiones con la finalidad de alcanzar un estadio común, es trasladar el enfoque de los aspectos meramente economistas y reduccionistas, hacia uno auténtico, en donde sea tratado desde los ángulos político, económico, social y, sobre todo, y en su más amplio sentido, democrático.

En nuestros días, en los que con renovado ímpetu se promueve y se cuestiona el intervencionismo estatal, marco natural de la planificación, debemos tratar de establecer claras respuestas sobre lo que debe ser y hacia donde debemos dirigirnos, para tratar de formularlas y de resistir mejor los embates que están y seguirán dando sus impugnadores. Para nosotros, una de las maneras de lograrlo es a través de la ampliación que se le dé a los canales de participación, para convertirla en el mecanismo que maneje, como resultado, un proyecto auténticamente nacional.

El hablar de México obedece a varias razones: primera, es el caso que mejor conocemos; segunda, acaba de ser elevada la planificación a rango constitucional, y tercera, los planteamientos y conclusiones finales son útiles no sólo a México, sino, creemos, también a otros países de América Latina debido a la situación similar que guardan.

Para lograr un enfoque total del tema, nos referiremos brevemente a los elementos que constituyen el marco teórico de la planeación, para

introducimos así a considerar la evolución histórica que la misma ha tenido en México, atendiendo principalmente a sus aspectos participativos.

Más adelante analizaremos la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo federal mexicano, pero sólo en aquellos aspectos relacionados con la planeación, para concluir con la presentación del modelo deseable de acción del propio Poder Legislativo en tratándose de esa materia. Todo esto representa, según nosotros, una contribución para lograr una verdadera planeación democrática, con todas las implicaciones que ella trae aparejada.

II. MARCO CONCEPTUAL DE LA PLANEACIÓN

La planeación no es un fenómeno aislado, ni tampoco surgió espontáneamente, sino que se enmarca dentro de una actividad mucho más amplia y compleja como lo es el intervencionismo estatal. Antes de destacar los aspectos más importantes de la planeación, dediquemos nuestra atención al intervencionismo, especialmente hacia el que se da en América Latina.

En relación con la aparición de este modo de actuación estatal, Marcos Kaplan afirma: "si bien las raíces del intervencionismo estatal aparecen ya en el periodo colonial y durante más de un siglo de vida nacional independiente, el fenómeno emerge y se afina en plenitud sobre todo a partir de 1930..."¹

Durante esos años se presenta una profunda crisis dentro del sistema capitalista mundial, al término de la cual, lejos de desaparecer el intervencionismo presenta nuevos aspectos y una mayor agresividad hacia los países del área en cuestión. Estos resienten una serie de crisis políticas repetidas, producidas por la pérdida del sustento económico de las élites dominantes y por el agravamiento de las condiciones materiales de las clases populares, influidos por la presencia de contradicciones en los focos hegemónicos.

Ante la pérdida y la exigencia, el Estado requiere darse un nuevo papel, que consiste tanto en un alejamiento de los grupos tradicionales de poder, en la formación de nuevos grupos o sectores económicos, y en la adopción de ciertas medidas que favorezcan una legitimación popular. Estas sencillas definiciones implican un cambio radical dentro

¹ Kaplan, Marcos, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México, UNAM, 1980, pp. 2 y ss.; González Casanova, Pablo (coord.), *América Latina en los años treinta*, México, UNAM, 1977.

del esquema hasta entonces presente, manifestado con particularidades en el régimen monetario y crediticio; en el establecimiento de ciertas empresas públicas, con un papel tanto de coadyuvante a la iniciativa privada como de satisfacción hacia ciertas necesidades políticas; en el planteamiento, aunque sea incipiente, de una política de desarrollo ligada con esos mismos centros hegemónicos; con la precaria adopción de un Estado social de derecho, etcétera.

Dentro de esa búsqueda afirmativa y a partir de la década de los cincuenta, aunque existen antecedentes regionales, se empieza a buscar la adopción de mecanismos de planeación, los cuales permitirán, dada la racionalización de ciertos factores económicos y la voluntad definida del Estado, lograr la conquista de metas económicas, primeramente, pero que incidirán notablemente en el resto de los factores a su cargo. Es de esta manera como nos introducimos cada vez más en la lógica de la planeación, la cual desemboca, como es el caso de México, en su elevación a rango constitucional.

El maestro Marcos Kaplan ha encontrado una línea evolutiva que va de un mero intervencionismo hasta llegar a la planificación, como él la llama. El intervencionismo refleja "una variedad de ejercicios frecuentes pero no sistematizados", de tal manera que más que buscar una orientación de la economía, se trata de aminorar sus resultados. Una segunda etapa está marcada por el dirigismo, que viene a ser una "injerencia estatal más sistemática, destinada a orientar a la economía y la sociedad en un sentido determinado". Mediante esta forma de intervención se trata de solventar contradicciones del capitalismo, así como tratar de preverlos para evitarlos, en lo posible. La última etapa está dada por la planificación, mediante la cual, y partiendo de un conocimiento de los procesos socioeconómicos y políticos, se pretende mantener, reformar, modificar o reemplazar un esquema social.²

Así, por planeación entendemos "una técnica de intervención a partir de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político, y de sus leyes, y que inserta en la carta fundamental, define un proyecto nacional en función de objetivos precisados en una *ideología constitucional y política*".³ Esta definición tiene, para nosotros, la ventaja de ampliar la visión, a veces todavía aceptada, en cuanto al aspecto meramente económico de la planeación, para extenderla a fin de entender su actuación global dentro de una sociedad.

² Kaplan, Marcos. "Planificación y cambio social", *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 146-154; Bettelheim, Charles, *Problemas técnicos y prácticos de la planificación*, Madrid, Tecnos, 1971.

³ Witker, Jorge, *Derecho económico*, México, Harla, 1985, pp. 54 y 55.

A partir del sistema económico elegido por la sociedad, sea este de tipo centralmente planificado o de economía mixta,⁴ se puede establecer el modelo de planeación aplicable a la misma. En razón de la distinción anterior, la planeación ha podido dividirse en total, imperativa o centralizada, y parcial, flexible o indicativa.

El modelo centralizado implica la actuación sobre todas las variables y sobre la sociedad en general, sin que ésta pueda actuar de manera diversa. Por ello se dice que "La planificación de tipo soviético se basa y se legitima en una *institucionalización y en una legalidad explícitas*".⁵

A través de una planificación central, es posible determinar qué, cuánto y cómo producir determinados bienes, fijar sus condiciones de distribución, sus precios, los modos de comercialización, etcétera, con la particularidad de que todos esos aspectos tienen un carácter obligatorio, y, por lo tanto, aquellos que no cumplen con el plan se encuentran sujetos a una serie de sanciones tipificadas precisamente para esos casos.⁶ Este modo es aplicado en la Unión Soviética (desde 1928), en China, en Europa Oriental, Cuba y el sudeste Asiático.

Para que pueda darse este tipo de planificación, se hace necesario que existan ciertas características económicas, las que para el economista soviético Bogolepov son "la *propiedad del Estado* (tierra, subsuelo, aguas, bosques, fábricas, barcos, empresas agrícolas del Estado o *sovjoses*) y la propiedad cooperativa y Koljosiana (empresas cooperativas de producción agrícola —*koljoses*—, de comercio —cooperativas de consumo— y artesanales)".⁷

En los casos en los que se presenta un régimen de economía mixta, las características de la planeación son distintas, debido a la concurrencia de sectores cuya existencia y actuación están garantizadas por ley. Al modo de planeación presente en estos países se le denomina indicativa, inductiva o flexible, debido a que no se impone jurídicamente a la totalidad de los elementos sociales, sino que sólo es obligatorio para los órganos de la administración pública, por lo que obliga, de alguna manera, a los órganos legislativos, principalmente por lo que se refiere al reglamento financiero, pero no tiene la

⁴ Carrillo Flores, Antonio, "El concepto de la economía mixta", *Nuevo derecho constitucional mexicano*, *cit.* nota 2, pp. 81-93.

⁵ Kaplan, Marcos, *op. cit.* nota 2, p. 159.

⁶ Gordillo, Agustín, *Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio*, Buenos Aires, Macchi, 1973, pp. 76 y 77.

⁷ Bogolepov, M., "Les finances de l'Union Soviétique", *Revue Economique Internationale*, julio de 1937, pp. 36-60; citado por Bettelheim, Charles, *op. cit.* nota 2, pp. 63 y 64.

posibilidad de hacer lo mismo para con los demás niveles de gobierno (en el caso de un Estado federal), ni mucho menos con los particulares, siendo los mecanismos utilizados para lograr que estos últimos actúen de acuerdo con los lineamientos generales resultantes de la planeación, los convenios que, como mero acuerdo de voluntades, imponen y conceden a las partes derechos y obligaciones recíprocas.

El Estado buscará entonces regular de una manera racional su propia actividad y ofrecer a los demás sectores, regidos por otra lógica, los incentivos necesarios y algunas medidas indirectamente coactivas, para que contribuyan a alcanzar los objetivos marcados. Para don Luis Sánchez Agesta, este tipo de planificación "marca objetivos económicos nacionales, éticos y sociales al desarrollo económico, orientando y coordinando la iniciativa privada y la libre competencia".⁸

Dentro de los mecanismos con que cuenta el Estado para orientar a los sectores social y privado, están la política fiscal, que convierte al presupuesto en una política económica; la posesión por parte del Estado de ciertos recursos y actividades; "la regulación de la industria y el comercio a través de la política aduanera, subsidios y compensaciones"; el control indirecto de grandes empresas; el control de la política salarial; el control de los precios de los productos, etcétera. Todas estas políticas pueden ser enmarcadas dentro de un plan nacional, y mediante ellas influir de manera decisiva en el comportamiento de la totalidad.

Por otra parte, y como lo dijimos anteriormente, la naturaleza de la planeación rebasa los aspectos meramente económicos, al constituirse en un instrumento político de primer orden y en un controlador social. Ese proceso de planeación desembocará en la formación de un plan, el cual contendrá, de manera general, al conjunto de disposiciones tendentes a alcanzar un determinado fin que, a su vez, se desarrollará a través de programas mucho más específicos. La posibilidad intervencionista se concretará entonces en un plan, el cual servirá para poner en marcha el cúmulo de aspiraciones presentes en un país; no es más que "el conjunto de disposiciones tomadas con vista a la ejecución de un proyecto",⁹ siendo lo importante determinar la naturaleza de las disposiciones, el modo de ejecución y, sobre todo, el proyecto sobre cómo debería de darse todo lo anterior.

⁸ Sánchez Agesta, Luis, *Principios de teoría política*, Madrid, Editora Nacional, 1979, pp. 580-581.

⁹ Bettelheim, Ch., *op. cit.* nota 2, p. 40.

III. LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

A pesar de haberse introducido constitucionalmente la planeación en nuestro país a partir de las reformas de 1983,¹⁰ existen algunos antecedentes aislados y de alguna manera inconstantes, de los que es conveniente dar cuenta rápidamente antes de entrar al análisis de las reformas mencionadas.¹¹

Como punto inicial, podemos considerar a la ley sobre Planeación General de la República, publicada en el *Diario Oficial* el 12 de julio de 1930, siendo presidente Pascual Ortiz Rubio. Dicha ley no surge aisladamente, está inmersa en el fenómeno intervencionista que tiene sus comienzos precisamente en esa década, no sólo en México, sino también en América Latina,¹² fenómeno que, a partir de entonces, ha sido una constante de nuestra historia.

Pero regresando a la ley de Planeación General, diremos que ésta fue un pequeño documento de sólo 19 artículos, promulgado con el propósito de

coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo de una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras (artículo 1o.).

Para lograr los objetivos anteriores, se prevía la formación de un Plan Nacional de México, que sería formulado por una Comisión Nacional de Planeación, en la cual se daba preponderancia a la participación de los órganos de la administración pública federal, alguna a ciertos órganos de la sociedad civil y ninguna a las entidades federativas o municipales, ni al Congreso de la Unión.¹³

¹⁰ *Diario Oficial* del 3 de febrero de 1983.

¹¹ Nosotros mencionamos únicamente algunos de los casos más importantes, pero puede consultarse para conocer detalladamente el desarrollo planificador en México, la obra de: Ceceña Cervantes, José Luis, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. (El caso de México)*, México, UNAM, 1982.

¹² Véase nota núm. 1.

¹³ La Comisión Nacional de Planeación se constituirá, según lo dispuesto en el artículo 5o. de la mencionada Ley, por: un representante técnico de cada una de las secretarías y departamentos de Estado, del Departamento del Distrito Federal, y de los territorios de la Federación; cinco representantes de la Comisión Permanente del Congreso Nacional de Planeación; un representante de la Universidad

De la mencionada Comisión, no se establecieron en la Ley más aspectos que los relativos a la "sectorización", a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (artículo 5o.), a la presidencia honoraria a cargo del presidente de la República, y la titularidad al Secretario de Comunicaciones (artículo 6o.), y a la renovación parcial de los miembros cada año (artículo 7o.). Para todos los demás aspectos de carácter orgánico, se remitía a un reglamento, el cual hasta donde tenemos conocimiento nunca se promulgó.

Además, se constituyó una Comisión de Programas a cargo de la misma Secretaría, encomendándosele los estudios, planes y programas enumerados en la presente ley. Dicha Comisión se integraría por las personas que estableciera el Reglamento, por un representante técnico de cada una de las secretarías y departamentos de Estado, del Departamento Federal y de los territorios de la Federación, presidiéndola el mismo secretario de Comunicaciones (artículo 9o.).

Las facultades de ambas comisiones (artículos 3o. y 10) eran sumamente restringidas y no tenían un alcance nacional e integrador, debido a que no involucraban al sector público¹⁴ ni al privado, no contaban con la participación de los restantes niveles de gobierno, ni se apoyaban en el Congreso de la Unión.

Posteriormente, en 1933, Abelardo L. Rodríguez "estableció un órgano técnico consultivo del presidente de la República, denominado Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, constituido por una base más representativa y con funciones de atender consultas, formular iniciativas y recomendaciones y... realizar investigaciones en materias económicas".¹⁵

Nacional Autónoma de México, y un representante de cada una de las instituciones siguientes: Academia Nacional de Historia y Geografía, Asociación de Ingenieros y Arquitectos, Médica Mexicana, Nacional para la Planificación de la República Mexicana, Barra de Abogados, Centro Nacional de Ingenieros, Comisión Nacional Bancaria, Nacional de Turismo, Confederación de Cámaras Agrícolas, de Cámaras de Comercio, de Cámaras Industriales, Sociedad de Arquitectos Mexicanos, Científica "Antonio Alzate", Mexicana de Geografía y Estadística, Unión de Propietarios de Casas, y por cada una de las instituciones que por unanimidad acepte la Comisión Nacional.

¹⁴ A este respecto, sólo se establecía una actuación de árbitro por parte del Ejecutivo, para resolver las diferencias entre las distintas partes del plan, sea en su función o en su ejecución (artículo 12); el reconocimiento de utilidad pública a las obras aprobadas por el presidente en relación con el Plan Nacional o los programas (artículo 14), y la necesidad de que los proyectos para obras materiales formulados por las dependencias fueran aprobados en el Plan Nacional para poder ejecutarse (artículo 15).

¹⁵ Chávez Nieto, José; Gildardo Héctor Campero y Cipriano Flores Cruz, "Crónica de disposiciones", *Revista de Administración Pública*, México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983, p. 393. De este magnífico trabajo nos serviremos repetidamente en el curso de nuestra exposición.

El 18 de julio de 1933 el Ejecutivo nombró a una Comisión Técnica de Colaboración para que auxiliara al Partido Nacional Revolucionario en la formulación del Plan Sexenal de gobierno, mismo que inició sus labores en junio de 1933, y fue aprobado en la sesión celebrada en Querétaro el 4 de diciembre de ese mismo año, mediante un acuerdo entre los planteamientos de la Comisión de Colaboración y los de la Comisión de Programa del propio partido. El documento es dado a conocer en 1934, y sirve como plan de gobierno al general Lázaro Cárdenas. Resulta entonces que el llamado Plan Sexenal no es sino el resultado de una actividad partidista, pero que, dadas las peculiares vicisitudes políticas del momento, pareciera como si el mismo tomara un carácter verdaderamente nacional. El llamado Plan Sexenal cuenta con un preámbulo, que es el resultado del dictamen de la Comisión designada en Querétaro para el estudio del propio Plan y de secciones relativas a agricultura y fomento, promoción agrícola, irrigación, riqueza pecuaria y forestal, trabajo, economía nacional, comunicaciones y obras públicas, salubridad pública, educación, gobernación, ejército nacional, relaciones exteriores, hacienda y crédito público, y obras y construcciones de las comunidades.¹⁶ El plan quedó entonces redactado por el Ejecutivo y el partido predominante, sin participación popular de otros poderes, y "se desarrollará en seis etapas anuales sucesivas, cada una de las cuales será debidamente planeada y calculada por el Ejecutivo de la Unión, con la colaboración del Partido...".

En ese mismo año¹⁷ se promulgó la Ley que establece el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito, como lo asientan sus considerandos, de "asociar progresivamente a la Administración todas las fuerzas sociales y todas las actividades económicas, a fin de alcanzar la unificación de la conciencia nacional, el acrecentamiento de las riquezas y su más equitativa distribución". El Consejo tenía facultades para resolver las consultas que sobre materia económica le formulara el Ejecutivo; presentar ante éste, iniciativas para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales, y hacer las investigaciones necesarias para lograr el adecuado desempeño de las funciones anteriores (artículo 2o.). El Ejecutivo no estaría obligado por los lineamientos o dictámenes de la Comisión (artículo 4o.). Su integración era bastante plural, tal y como se desprende del artículo 7o. de la Ley.

En febrero de 1939 se iniciaron los trabajos para aprobar el Segundo Plan Sexenal, en donde intervino nuevamente el partido pre-

¹⁶ Cárdenas, Lázaro, "Plan Sexenal", *Documentos 1*, México, PRI, s/f.

¹⁷ *Diario Oficial* del 1 de agosto de 1933.

dominante, llamado en ese entonces Partido de la Revolución Mexicana. En septiembre de ese año se entregó el plan a la asamblea sexenal del partido, y en noviembre fue aprobado. Nuevamente intervinieron en la etapa de la formulación, miembros del partido y personal del Ejecutivo, por lo que no tuvo un carácter democrático ni plural. Los estados miembros de la Federación no participaron en esta primera etapa, pues se pretendió establecer "un organismo integrado por representantes de la Federación, de los Estados, de los Territorios y del Distrito Federal, que determine la competencia tributaria entre Federación, Estados y Municipios y la unificación de los sistemas impositivos del país".¹⁸

Mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial* del 9 de julio de 1942 se creó la Comisión Federal de Planificación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional. Se integró por siete vocales, que serían los secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, del Trabajo y Previsión Social, y de la Marina Nacional (artículo 2o.). El presidente sería el secretario de Economía (artículo 4o.), y habría además la presencia de representantes técnicos con voz, pero sin voto, de cada uno de los consejos nacionales obrero-patronales, de Ferrocarriles Nacionales y de Petróleos Mexicanos (artículo 3o.).

Durante el sexenio de Miguel Alemán no se dio un plan, sino que durante su campaña electoral se formaron las llamadas "conferencias de mesa redonda", como una posibilidad de que las fuerzas sociales le hicieran saber al candidato sus inquietudes y necesidades, para que éste los tomara en cuenta en su ejercicio. Se crea en ese entonces la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, como organismo de control de las actividades de la administración centralizada y paraestatal. También es en este tiempo cuando "se abrió a la discusión la conveniencia de establecer una entidad poderosa, cuyas facultades le dieran preferencia a una Secretaría sobre otras" pretendiéndosele denominar Secretaría de Planeación y Presupuesto, la cual, finalmente no llegó a establecerse.¹⁹

Para el sexenio 1953-1958 se formuló el Programa Nacional de Inversiones, el cual estuvo a cargo del Comité de Inversiones, mediante el que se trataba a base de políticas financieras y crediticias lograr un desarrollo económico estable, una mejor distribución del in-

¹⁸ Ceceña Cervantes, José Luis, *op. cit.*, nota 11, p. 75.

¹⁹ Ruiz Dueñas, Jorge, "La vía de la planificación nacional", *Revista de Administración Pública*, México, núms. 55 y 56, julio-diciembre de 1983, p. 37.

greso y un aumento de la producción en ciertos sectores estratégicos.²⁰ También durante este periodo (1958), la Secretaría de Bienes Nacionales pasó a ser la Secretaría del Patrimonio Nacional, conservando las funciones de control y vigilancia de las actividades de la administración central y paraestatal. En ese mismo año se estableció, mediante reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el *Diario Oficial* del 24 de diciembre de 1958, la Secretaría de la Presidencia, la cual actuaba como una oficina del Ejecutivo encargada de obtener y procesar los datos necesarios para la elaboración del programa de gasto público e inversión; prepara los proyectos de ley que se enviarán al Congreso; actuar como órgano de coordinación y enlace entre los distintos órganos de la administración, y planear y vigilar a los organismos centralizados y paraestatales.

En 1962 se integró la Comisión Intersecretarial para la formulación de planes económicos y sociales a corto y largo plazo, siendo su función la de elaborar los planes necesarios para contribuir al desarrollo económico y social, y definir, con base en ellos y en las posibilidades del país, las políticas de gasto e inversión. La Comisión, formada por representantes de las secretarías de Hacienda y de la Presidencia, elaborarían los planes para mediano y largo plazos y los someterían a la aprobación del presidente, sin establecerse un mecanismo de participación social alguno. Esta Comisión, creada mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial* el día 2 de marzo de 1962, no es sino el resultado de la decisión tomada por el Ejecutivo el 7 de julio de 1961, mediante la cual, y a fin de lograr una más adecuada distribución del ingreso, propone en el apartado segundo que "las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, y empresas de participación estatal, aporten a la Secretaría de la Presidencia, los programas, proyectos, estudios, informes y ayuda técnica que ésta requiera", para lograr un franco proceso de planeación".

En 1963 se presentó un proyecto de ley de planeación ante la Cámara de Senadores, en el que se establecía que cada seis años el Ejecutivo enviaría a la Comisión Federal de Planeación —la cual estaría formada por nueve miembros, designados por el propio Ejecutivo, de los cuales cuatro debían ser economistas—, las metas planteadas para el sexenio. Elaborando, con base en esas metas sus distintas comisiones elaborarían un proyecto que sería enviado a la Comisión federal,

²⁰ "El Comité de Inversiones estaba integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y de Economía, y funcionó bajo la autoridad de la propia Secretaría de Hacienda, del Banco de México y de Nacional Financiera." Ceceña Cervantes, José Luis, *op. cit.* nota 11, p. 99.

quienes a su vez lo organizaría y enviaría al presidente para su aprobación. Éste podría hacerle todas las modificaciones que estimase convenientes, para publicarlo con posterioridad en el *Diario Oficial*, adquiriendo a partir de entonces efectos obligatorios para la administración pública.²¹

Como dato colateral pero importante por las implicaciones que a futuro tendría, se creó en 1965 la Comisión de Administración Pública, gracias a la cual se hicieron modificaciones tanto al "sistema de planeación", como a la administración pública, basándose en criterios de eficacia y racionalidad, en la década de los sesenta.

Para el nuevo sexenio se estableció el Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal, 1972-1976, el cual pretendía lograr que la inversión pública fuera la palanca fundamental del desarrollo. El mismo fue elaborado por la Subcomisión de Inversión-Financiamiento 1967, la cual estaba compuesta sólo por los funcionarios de las direcciones de Inversiones y Estudios Económicos de la Secretaría de la Presidencia; y de Egresos y Crédito de la Secretaría de Hacienda. Además, y al parecer por primera vez, hay un desplazamiento en cuanto al señalamiento de metas, al crearse los COPRODES 1971, coordinados para la Comisión Nacional del Desarrollo Regional 1975, la cual tenía una integración exclusivamente administrativa, y que fue sustituida en 1976 por la Comisión de Desarrollo Regional y Urbano, con una integración bastante similar.²² Fueron muchos otros

²¹ Dicho proyecto fue publicado en el *Diario Oficial* del 29 de octubre de 1963. La Comisión Federal de Planeación contaría con el auxilio, para la elaboración de los planes, de las comisiones sectoriales (integradas por representantes de las organizaciones campesinas, los sindicatos y los organismos profesionales y privados, artículo 20); subcomisiones de funcionamiento (integradas por representantes de las secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio); representantes del Banco de México, Hipotecario, de Obras Públicas, Nacional Financiera y por cuatro de la Comisión Federal, artículo 24); subcomisiones de coordinación regional (presididas por un miembro designado por la Federal, y cuantos representantes designen los gobernadores de los estados y los ayuntamientos, artículo 25); y por las direcciones de planeación de los organismos públicos centralizados y descentralizados. Es conveniente señalar que el 14 de diciembre de 1965, la fracción parlamentaria del PPS, presentó un proyecto de Ley de Planeación Económica Nacional, al cual le dio lectura el diputado Jorge Cruickshank, el que fue turnado a la comisión respectiva.

²² En 1971 se estableció la Comisión Nacional Tripartita, como "mecanismo de consulta entre sectores, promovido por el presidente Echeverría con el propósito de fortalecer la participación en la discusión de los asuntos que afectaban la vida económica del país". Tello, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI, 1983, p. 52.

La Comisión Nacional de Desarrollo Regional fue creada mediante decreto promulgado en el *Diario Oficial* del 28 de enero de 1975, y se integró, según lo disponía el artículo primero, por las siguientes personas: por los subsecretarios del ramo de

los órganos creados en este sexenio, a través de los cuales se trató de resolver el problema de la discriminación de la provincia, pero no el de la democratización.

Es conveniente dar cuenta, aquí, de dos iniciativas presentadas por el entonces presidente Echeverría en octubre de 1975, relativas a la Ley de Planeación Económica y Social y al reglamento de ésta. La misma Ley se instituía, según lo declaraba el artículo 1o., con el "objeto de establecer las bases generales de la planeación económica y social de todas las entidades del sector público federal, así como coordinar sus acciones con las de los gobiernos estatales y las de los sectores social y privado". Para lograr los fines anteriores se creó el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social, el cual se integraría con los secretarios y jefes de departamentos de Estado, así como con los titulares de todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria del gobierno federal, estando presidido por el presidente de la República (artículos 3o. y 4o.). Su obligación consistía en elaborar los proyectos de programas anuales y, discrecionalmente, planes de mediano y largo plazos (artículo 5o.). Las organizaciones sociales sólo podían participar cuando fueran instadas para ello por el Consejo Nacional o los centros sectoriales o el regional y urbano (artículos 7o. y 12). Los gobernadores quedaban sujetos, en cuanto a su participación, a la invitación que les hiciera el presidente de la República, y, sólo para los comités (artículo 14). Por último, se establecía que el Plan aprobado sería obligatorio para todas las dependencias, organismos y empresas de la administración pública federal (artículo 21).

Sin embargo, en una nueva iniciativa presentada en diciembre de 1975, se estableció en el artículo 5o., que "las organizaciones de campesinos, trabajadores, empresarios y los demás que sean representativos de los diferentes sectores sociales y privados del país podrían

Marina, de Patrimonio Nacional y de Comunicaciones y Transportes; de ingresos de Hacienda, de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Obras Públicas; de Planeación, de Recursos Hidráulicos, de Educación; de Organización y Fomento Ejidal de la Reforma Agraria; de la Secretaría de Turismo, y por el secretario de la Presidencia, quien la presidirá. Además, por los directores generales de la Comisión Federal de Electricidad, del INDECO, del Fondo de Fomento Ejidal, del IMCE, de los bancos Nacional Agropecuario, de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal; de MANOBRAS; de NAFINSA; y de cada uno de los fideicomisos instituidos en relación con la agricultura en Banco de México. La Comisión podría invitar a los representantes de alguna nueva actividad económica (industria, comercio, actividad agropecuaria, lucro u otras), cuando así lo considere necesario (artículo segundo). Los gobernadores podrían concurrir cuando fueren invitados y se traten de cuestiones relativas a sus estados (artículo segundo).

participar en los trabajos del Consejo Nacional" (se conservó este Consejo y gran parte de los lineamientos de su predecesor).

Para el nuevo sexenio, nuevo plan; esta vez el Plan Básico de Gobierno (1976-1982), el cual es resultado de la convocatoria realizada por el PRI en abril de 1975, con el propósito de que estuviera listo al suceder el "destape" y así el candidato lo utilizara como plataforma de campaña y como plan de gobierno, lo que, cuando menos en el primer caso, sucedió.

En 1977 se inicia la llamada reforma administrativa, con la cual se establecieron algunas modificaciones en lo concerniente a la planeación: desaparece la Secretaría de la Presidencia; en su lugar se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, sólo que mucho más reforzada, y absorbiendo funciones conferidas hasta entonces a otras secretarías de Estado. Entre las atribuciones que se le otorgan, destacan las siguientes: realizar planes de desarrollo económico y social; realizar el plan de gasto de la administración pública federal; elaborar la cuenta pública y mantener relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; autorizar actos y contratos en los que intervenga el gobierno federal y el Departamento del Distrito Federal; intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los estados, municipios, instituciones o particulares, y algunos otros más.²³

Ceceña Cervantes señala cómo dicha Secretaría actuaría como secretariado técnico del gabinete amplio, del gabinete económico, del Consejo del Pacto Federal (organismo que integrado por los gobernadores de los Estados y presidido por el presidente de la República se establecería para que los Ejecutivos estatales participen en el proceso de planificación), y de los mecanismos de planificación sectorial y estatal.²⁴

Para el actual periodo sexenal se establece el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el cual es promulgado por decreto presidencial del 17 de abril de 1980, habiendo estado su elaboración a cargo de la flamante Secretaría de Programación y Presupuesto, sin haber admitido una participación democrática en su formación, aunque sí un reconocimiento vertical a cierta problemática local y regional, fruto de las experiencias del Plan Básico; de la instalación de distintos tipos de ver-

²³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial* del día 29 de diciembre de 1976, y reformada el 4 de enero de 1982. Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981, pp. 106-107.

²⁴ *Op. cit.*, nota 11, p. 208.

tientes en la aplicación; las recogidas por el COPRODE, COPLADE, PIDER, PEI, PROSEC, PRODE, etcétera.²⁵ Sería interesante el ahondar en estos aspectos, pero el hacerlo nos alejaría demasiado de nuestro planteamiento inicial. Lo único que hasta este momento hemos podido apreciar, en relación con nuestro tema, es la falta de participación ciudadana en la formación de los "planes", a pesar de lo que los mismos entrañan. Mencionaremos, para arribar a una conclusión parcial, los criterios aportados por Ceceña Cervantes en relación con la planificación de México, siendo válido hacerlo debido a que él los refiere a los años 1928 a 1978, pudiendo decir que de ese entonces a 1982 no se presentan cambios.

En México no han ni ha habido planificación económica nacional. . . ya que la planificación económica mexicana adolece de fallas tan notorias como: *La propiedad de la mayoría de los medios de producción es privada. . . se basa en una concepción a plazo medio. . . su punto de partida es lo político en vez de lo económico, no se ha construido un sistema integrado de planificación. . . los "planes" se tratan de formular dentro del periodo que se supone abarcarán. . . la responsabilidad de la planificación ha estado dispersa en distintos organismos, y no se ha contado con un órgano central de planificación. . .*"²⁶

Pasaremos a ver las reformas de 1982-1983, para hacer una evaluación de ellas y determinar, primero, si contamos con un auténtico sistema de planeación, y, segundo, si el mismo es en verdad democrático.

Aun cuando el orden de publicación sea diverso, analizaremos en este punto los tres grandes elementos que nos hacen suponer la existencia de un cambio en nuestro sistema de planeación, en el orden

²⁵ COPRODES (Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados); COPLADES (Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados); PROSECS (Programas Sectoriales Concertados); PEI (Programas Estatales de Inversión); PRODES (Programas de Desarrollo Estatal). Ruiz Dueñas, Jorge, *op. cit.*, nota 19, pp. 42-49. Los COPRODES fueron dotados de personalidad jurídica mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial* del 11 de marzo de 1977, y abrogado por el del 31 de febrero de 1981, a través del cual se crean también los COPLADES.

²⁶ Ceceña Cervantes, José Luis, *op. cit.* nota 11, pp. 233-234. Por su parte, Marcos Kaplan afirma que "mucho o casi todo lo que ha sido presentado como planificación en América Latina no alcanza a ser tal, llega sólo a constituir formas variadas de intervencionismo o dirigismo estatal más o menos persistente y riguroso, que en algunos casos dan lugar a ciertas tímidas manifestaciones de planificación parcial", *op. cit.* nota 1, pp. 20-21.

lógico en que debería haberse producido: las reformas constitucionales, la Ley de Planeación y el Plan Nacional.

Las reformas constitucionales dimanaron de la iniciativa de ley presentada por el presidente Miguel de la Madrid ante la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1983,²⁷ que fue turnada a la comisión correspondiente el día 7, dictaminada el día 23, y aprobada el 27 del mismo mes por mayoría, sin tomarse en cuenta las propuestas de la oposición. Fue turnada a la Cámara de Senadores el mismo día 27 y aprobada y remitida a las legislaturas de los estados el día 29. Para concluir, nos dice don Antonio Martínez Baez, la Comisión Permanente del Congreso aprobó el 2 de febrero el decreto en el cual la totalidad de las legislaturas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 135 constitucional, se manifestaron en favor de la reforma constitucional, procediéndose a publicar el decreto el 3 de febrero.²⁸

Fruto de esas reformas es la elevación a rango constitucional de la planeación en nuestro país, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 25 y 26. Del contenido de ambos artículos vale la pena destacar los siguientes elementos, dada su relación con nuestro tema: primero, el Estado asume en forma explícita la rectoría del desarrollo nacional, con el objeto de que sea integral, fortalezca la soberanía nacional y logre una mejor y más justa distribución del ingreso; segundo, el Estado se convierte, de nuevo en forma explícita, en el gran planeador y orientador de la actividad económica nacional, para lo cual llevará a cabo la regulación y funcionamiento de aquellas actividades que demande el interés general; tercero, el Estado no realizará sólo la planeación, sino que en ella contribuirán todos los sectores de la población para darle el carácter de democrática; cuarto, todas las aspiraciones serán recogidas en un plan y se desarrollarán a través de programas, determinándose el contenido en razón del proyecto nacional comprendido en la Constitución; quinto, el Ejecutivo establecerá los mecanismos de participación democrática para la elaboración del plan, y determinará los mecanismos de instrumentación, control y evaluación del mismo y de los programas; sexto, la Ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación, y las bases para que el Ejecutivo coordine con las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares la realización de planes y programas, y séptima, la

²⁷ En la misma iniciativa se proponían reformas, lo que a final de cuentas sucedió, a los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX, XX, 28, 73, fracción XXIX, incisos D, E y F de nuestra Constitución.

²⁸ Martínez Baez, Antonio, "El proceso legislativo de la reforma constitucional", *Nuevo derecho constitucional mexicano*, op. cit. nota 2, pp. 57-65.

Ley determinará el papel del Congreso de la Unión en el sistema de planeación democrática.

De esta manera vemos, cómo el Poder Ejecutivo es quien desde el texto constitucional, asume el papel central en la "planeación democrática", tanto en lo que se refiere a la formulación, realización, control y evaluaciones de los planes, así como a la determinación de los mecanismos a través de los cuales "popularmente", se establezcan los lineamientos esenciales de un plan que junto con la Constitución definirán el "proyecto nacional".

Para reglamentar los artículos constitucionales reformados, el 10 de diciembre de 1982 el presidente De la Madrid remitió a la Cámara de Diputados la iniciativa concerniente a la ley de planeación. Una vez recibido, se turnó la misma a las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, las cuales "consideraron conveniente modificar el artículo quinto para ampliar la intervención del Poder Legislativo en la planeación nacional del desarrollo, tanto en el momento de integración del plan, como durante su ejecución, revisión y adecuaciones". Asimismo,

las comisiones subrayaron la importancia de que las observaciones y opiniones vertidas por el Poder Legislativo al analizar la formulación, la instrumentación y la ejecución del Plan sean tomados en cuenta a efecto de que en los informes periódicos se haga referencia a estas recomendaciones emitidas por esta soberanía y la forma como fueron emitidos".²⁹

Consideraciones de este tipo sirvieron para fundamentar las modificaciones planteadas por las comisiones unidas a doce artículos de la iniciativa,³⁰ en las cuales se observa, salvo por lo que toca al 5o., una cierta voluntad por parte de los mismos para quitarle al Ejecutivo facultades en cuanto a elaboración, instalación y evaluación del plan, y remitirlos a las disposiciones reglamentarias respectivas. Por lo que toca al artículo 5o., la iniciativa presidencial exponía que:

El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión de los criterios que sirvan de base para la elaboración del Plan Nacio-

²⁹ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, "Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de Ley de Planeación", *Documentos 9*, México, 1984, p. 45.

³⁰ Los mismos se plantearon en relación con los artículos 2o., fracción IV, 3o., 5o., 10, 12, 13, 14, fracción VI, 20, 22, 31, 32 y 42.

nal de Desarrollo. Las Cámaras conocerán de dichos criterios y podrán comunicar al Ejecutivo su opinión y observaciones, las que deberán ser tomadas en consideración por el propio Ejecutivo en la integración, ejecución y, en su caso, revisión del plan.

En lugar de acoger este sistema, parecido en este primer aspecto al francés,³¹ la Comisión prefirió que el presidente de la República remitiera el Plan al Congreso para su examen y, opinión una vez terminado, por supuesto, y, además que pudiera establecer, cuando la ley así lo permitiera, las observaciones que estimase pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación del propio plan. Sobre todo comentario.

Así pues, el dictamen fue sometido a discusión en lo general, dándose varias e importantes intervenciones al respecto; mencionamos nosotros aquellas relacionadas con la participación popular y la del Congreso dentro del proceso de planeación. Fueron cuatro los oradores en contra,³² los cuales insistieron en la necesaria modificación de cinco puntos: el relativo a la falta de participación real de los diversos grupos sociales y productivos; la inadecuada reglamentación y farsa que representa la consulta popular; el papel de "oficialía de partes" que juega el Congreso en el sistema de planeación; el paso atrás que se dio con la modificación al artículo 5o., de la iniciativa presentada por el Ejecutivo, y el acrecentamiento y nueva concentración de fuerzas por parte de ese poder. Sin embargo, se puso a votación el dictamen y resultó aprobado por el partido dominante y sus seguidores, luego de lo cual se envió al Senado, quien lo aprobó en la sesión del 29 de diciembre de 1982, para publicarse en el *Diario Oficial* del 5 de enero de 1983.

La misma ley se encarga de disipar la idea relativa a la planeación como mero elemento técnico, al expresar en el artículo 2o. que la misma

deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³¹ Cling, Jean Pierre, "La planeación en Francia", *Administración y política*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, 4a. época, núm. 8, septiembre de 1984, pp. 57 y 58; Osornio Corres Francisco Javier, *Portee Juridique de la planification du developpement economique et social. Les cas de la France et du Mexique*. (tesis doctoral), París, junio de 1984, t. II, pp. 278-283.

³² Raúl López García, del PST; Sergio Quiroz Miranda, del PPS; Rolando Cordera Campos, del PSUM, y Luis J. Prieto, del PAN.

Debiendo conducir la misma el Ejecutivo federal "con la participación democrática de los grupos sociales" (artículo 4o.).

Además del artículo 5o. y de la exigua participación que se dio al Parlamento, encontramos algunas otras disposiciones aisladas que sujetan, de alguna manera, al Ejecutivo, bien sea a aquel órgano o bien a los planteamientos de los grupos sociales interesados, lo cual no deja de ser intrascendente dentro del marco de facultades dado al poder dominante. Dentro del capítulo II, relativo al "Sistema Nacional de Planeación Democrática", no se dan sino lineamientos para la actuación de ese órgano; es en el III, llamado "Participación social en la planeación", en donde se incluyen, mediante un artículo único (el 20), las directrices a través de las cuales la sociedad podrá expresar sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas relativos. Desde una verticalidad que asusta, se señala que

los organismos representativos de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales, y de otras organizaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de los foros de consulta popular que al efecto se convocarán.

Asimismo, señala en su última parte que en los mismos foros podrán participar los diputados y senadores del Congreso de la Unión, con lo cual se observa que éstos, para ser escuchados dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tendrán que actuar desde fuera, como un particular más.

El tercero de los puntos a analizar es el de los planes nacionales de desarrollo. Antes de comentar lo relativo al Plan 1983-1988, veamos rápidamente las disposiciones relativas en la Ley de Planeación. El artículo 21 determina que se deberá expedir un plan dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la toma de posesión del presidente de la República, con lo cual implícitamente se le da una duración de seis años.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá provisiones 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 provisiones se referirán al conjunto de

la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Una vez aprobados, el plan y los programas serán obligatorios para las dependencias de la administración pública central y paraestatal, en el ámbito de sus respectivas competencias (artículo 32, y estarán sujetos a responsabilidad los funcionarios que infrinjan su cumplimiento (artículo 42).

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, fue promulgado mediante el decreto publicado el día 31 de mayo de 1983, en el *Diario Oficial* de la Federación. En los considerandos relativos se vuelve a hacer hincapié en que no estamos hablando sólo de un instrumento técnico, sino primordialmente de uno político, puesto que a través de él se buscará "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".³³ Además, siguen diciendo los considerandos, el Plan Nacional

contiene el marco general de los objetivos nacionales, los principios fundamentales del Proyecto Nacional, el contexto nacional e internacional, las bases de las políticas internas y externas y de seguridad nacional, hasta la estrategia de desarrollo económico y social, con sus dos líneas básicas de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.

Sin pretender siquiera haber agotado el tema, dejemos hasta aquí lo relativo al análisis de la planeación actual en nuestro país, para retomar los comentarios aquí vertidos, en capítulos posteriores.

IV. EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

Como lo expresamos en la introducción, no trataremos de hacer aquí una síntesis de todos los aspectos concernientes al Poder Legislativo, sino únicamente referirnos a aquellos que tengan relación con la planificación o indirectamente incidan en ella.

Debido a que la Ley de Planeación entró en vigor el 5 de enero de 1983, mientras que la adición constitucional de un inciso *d* a la frac-

³³ Criterios similares pueden encontrarse en la presentación y en la introducción al Plan Nacional, hecho por el presidente de la Madrid.

ción XXIX del artículo 73, relativa a la facultad del Congreso para expedir leyes en materia de planeación, lo hizo hasta el 3 de febrero del mismo año, se entiende que dicha Ley fue dada en virtud de las facultades implícitas con que cuenta el Congreso de la Unión.³⁴ Sin embargo, de ahí en adelante se entenderá, lo que no podía ser de otra manera, reservada la facultad al Legislativo.³⁵

También se adicionó a la fracción XXIX del artículo 73 un inciso e, por medio del cual se faculta al Congreso para que expida leyes de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico. Por último, recordemos, como marco constitucional, que el último párrafo del artículo 26 dispone que el Congreso tendrá en lo tocante a sistema de planeación, el papel que le asignen las leyes.

Las otras grandes facultades del Poder Legislativo en relación con este punto, son las relativas a la Ley de Ingresos, al Presupuesto de Egresos y a la Cuenta Pública. Por lo que toca a la Ley de Ingresos, como se sabe, su aprobación es un acto conjunto de ambas cámaras, sólo que deben ser iniciada ante la de Diputados (artículos constitucionales 73, fracción VII y 74, fracción IV). Tiene esta Ley un ámbito temporal de validez anual, y a través de ella, como su propio nombre lo indica, se determinan las contribuciones que deben hacer los mexicanos para el gasto público, sin especificar las cuentas, los sujetos del impuesto, la manera de cobrarse, etcétera, puesto que esto vendrá a ser determinado en leyes posteriores.

El Presupuesto de Egresos

es la relación de gastos que se autorizan a los Poderes Legislativo y Judicial, a las Secretarías y Departamentos de Estado, a los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, así como el cálculo de las erogaciones que se realizarán por concepto de inversiones y deuda pública.³⁶

Dicho presupuesto es enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados a más tardar, al igual que la Ley de Ingresos, el día 15 del mes de noviembre, o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 83 constitucional, la cual, en forma exclusiva lo analiza y lo aprueba, en su caso, para que tenga una duración de un año sin que se pueda hacer pago alguno que no

³⁴ Orozco Henríquez, J. Jesús, "Marco constitucional de la planeación, *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985.

³⁵ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1983, p. 144.

³⁶ *Idem*, p. 146.

esté determinado en él o en una ley posterior de igual naturaleza (artículo 126 constitucional).³⁷

Por último, la revisión de la Cuenta Pública es el mecanismo por medio del cual, a partir de 1977, la Cámara de Diputados conoce del ejercicio realizado del Presupuesto de Egresos del año anterior (artículo 74 fracción IV constitucional). La misma deberá ser presentada a la Comisión Permanente dentro de los diez primeros días de junio del año siguiente al del ejercicio.

Este es el marco constitucional. Veamos enseguida cómo se desarrolla tanto en la Ley de Planeación, como en las disposiciones relativas a su gobierno interior y a su Contaduría Mayor.

Cada año, al rendir el Ejecutivo el informe a que se refiere el artículo 69 constitucional, deberá, dentro de la obligación que tiene de informar sobre el estado que guarda la administración pública federal, manifestar de las decisiones adoptadas para y en la ejecución del Plan Nacional y de los programas sectoriales. También, y referente al envío de la Cuenta Pública para su revisión por parte de los diputados, como brevemente lo mencionamos, deberá relacionar el contenido de dichas cuentas para con el Plan, "a fin de permitirle a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional" (artículo 6 Ley de Planeación).

Dando cumplimiento a lo que se dispone en el artículo 93 constitucional, la Ley de Planeación prevé en su artículo 8o., que los secretarios de Estado y los jefes de departamentos administrativos al informar al Congreso deberán manifestar el "avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la Planeación Nacional que, por razón de su competencia les correspondan, y de los resultados de las acciones previstas". Asimismo, los titulares de dependencias del sector paraestatal, en caso de ser citados para informar en los términos del párrafo tercero del citado artículo, deberán expresar las relaciones que se den entre el problema a tratar y el Plan Nacional.

Por último, y en correspondencia con la presentación de iniciativas por parte del presidente, éste deberá, en primer lugar, informar del contenido general de la Ley de Ingresos o del Presupuesto de Egresos.

³⁷ El maestro Tena Ramírez considera que aun cuando la aprobación del presupuesto es obra de una sola de las cámaras, la aprobación posterior por ley, de acuerdo con lo señalado por el artículo 126 constitucional, deberá ser obra de ambas, puesto que se está hablando de ley, y éstos, de acuerdo con el 72, deberán ser producto de un proceso en el que ambas intervengan. *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 320.

y su relación con los programas anuales que deban elaborarse en conexión con el Plan, y en segundo lugar, señalar la relación existente entre las iniciativas de ley que presente, y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule, y el Plan o programas respectivos (artículos 7 y 10).

Internamente, el Congreso cuenta con distintos elementos para poder hacer frente a los requerimientos derivados de un procedimiento tan complejo. Veamos en seguida la integración de cada una de las Cámaras que lo componen.

a) *Diputados*. A partir de la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,³⁸ la Cámara de Diputados cuenta con comisiones extraordinarias y ordinarias. Las primeras pueden formarse para conocer de un hecho en particular, y duran el tiempo necesario para ello pero sólo pueden ser jurisdiccionales o de investigación (artículo 52). Las ordinarias, que pueden ser de dictamen legislativo y de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, se constituyen con carácter definitivo; sus integrantes son electos cada tres años (el periodo que dura una legislatura), siempre durante la primera quincena del mes de septiembre del primer periodo ordinario de sesiones (artículos 51 y 53).

En la actualidad, las comisiones de dictamen legislativo son veintidós, entre las que destacan la de Gobernación y Puntos Constitucionales; Patrimonio y Fomento Industrial; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; y Hacienda y Crédito Público. Su competencia se deriva de la denominación que tengan en correspondencia con las respectivas secretarías o sectores de la administración pública federal, siempre que se trate de analizar y dictaminar las iniciativas de leyes y de decretos.

Todas las comisiones ordinarias se integran por diecisiete diputados electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la Gran Comisión (recordando que ésta última se forma por aquel partido que hubiere obtenido una mayoría absoluta de diputados en la mayor parte de las entidades federativas).³⁹

La Comisión Ordinaria de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda se rige por las disposiciones de la Ley Orgánica de la propia Contaduría,⁴⁰ siendo sus atribuciones principales las siguientes: recibir

³⁸ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 25 de mayo de 1979.

³⁹ Al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General nos referimos, puesto que el mismo data desde el 20 de marzo de 1934, es decir, es anterior a la propia Ley, por lo cual la mayor parte de sus disposiciones en lo relativo al capítulo que tratamos, han quedado derogadas.

⁴⁰ Publicado en el *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1978.

de la Comisión Permanente la Cuenta Pública Federal y la del Distrito Federal, para turnarla a la Contaduría para su revisión; ordenar a la Contaduría la práctica de visitas e inspecciones a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública; presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los primeros días de septiembre de cada año, el informe que le rinda la Contaduría sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior, y someter a la consideración de los diputados el presupuesto anual de la propia Contaduría.

Como puede apreciarse, dicha Comisión realiza sus funciones más en relación con la Contaduría que de una manera autónoma, por lo que su actuación queda sujeta a las atribuciones y facultades otorgadas a aquélla.

La Contaduría se define como "el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal" (artículo 1 de la Ley Orgánica). Se integra por un contador mayor de Hacienda (quien será inamovible durante ocho años); un subcontador; ocho directores generales; una unidad de programación y control de gestión; dos o tres directores de área por dirección general, con varios departamentos, lo que da un total de cerca de seiscientos profesionistas (contadores, administradores, abogados, economistas, ingenieros, etcétera).⁴¹

Dentro de las facultades con que cuenta este organismo destacan las siguientes: Determinar si las entidades a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, realizan sus operaciones en apego a lo dispuesto por la Ley de Ingresos y los presupuestos de egresos, si ejercieron su presupuesto conforme a los programas aprobados, y si ejecutaron y aplicaron los recursos de acuerdo con las prioridades establecidas por la ley; enviar el informe sobre la Cuenta Pública dentro de los diez días siguientes al de la presentación de la misma; fiscalizar cualquier tipo de subsidio concedido por el gobierno federal o el Departamento del Distrito Federal; ordenar visitas o inspecciones para determinar "si las inversiones o gastos autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados" (artículo 3o. de la Ley Orgánica).

Además de las anteriores, Rico Ramírez menciona que como nueva

⁴¹ Rico Ramírez, Miguel (Contralor Mayor de Hacienda), notas sobre la plática impartida el día 15 de febrero de 1984 a los estudiantes del doctorado en derecho de la UNAM, sobre "Fiscalización superior y la Contaduría Mayor de Hacienda", p. 6.

facultad tiene "el análisis del PND... de los programas sectoriales y operativos anuales... informes de avances sobre los logros del PND y de los programas sectoriales".⁴²

b) *Senadores*. Por su parte, el Senado contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones, siendo las primeras a partir de 1979, cuarenta y seis. Las mismas tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación, y en forma conjunta con la de Estudios Legislativos, analizará y determinará las iniciativas de su competencia (artículo 87 de la Ley del Congreso). Podemos mencionar como comisiones relacionadas con nuestro tema a las siguientes: Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Fomento; Hacienda; Planeación del Desarrollo Económico y Social, y Puntos Constitucionales (artículo 89).

Como hemos podido apreciar después de este somero análisis, el Poder Legislativo mexicano no se encuentra, a pesar de la novedad de su Ley, lo suficientemente capacitado desde un punto de vista técnico, al no contar con los elementos que le permitan dar una debida aprobación a un plan completamente elaborado, ni tampoco lograr darle un seguimiento a la aplicación que del mismo se vaya haciendo, para intervenir de manera definitiva en el proceso de planeación.

Existen algunas disposiciones aisladas en su Ley Orgánica, a través de las cuales los legisladores podrían auxiliarse, pero sin resolver la problemática que los ahoga de una manera definitiva.⁴³ Entre las principales deficiencias podemos anotar las siguientes: no cuentan con un organismo técnico que pueda auxiliar a los legisladores en lo que toca a la explicación, análisis, cuestionamiento y modificación del Plan que les es enviado, sin poderse auxiliar tampoco de la Contaduría Mayor por dedicarse ésta a otros menesteres; tampoco se prevé en las disposiciones relativas la posibilidad de integrar comisiones mixtas para proceder a la discusión de los aspectos relativos al Plan, con lo que tanto el análisis como la crítica pierden fuerza al no poderse unificar ni presentar de una manera conjunta; por último, la integración actual de las comisiones está dada para conocer exclusivamente de iniciati-

⁴² *Idem*, p. 9.

⁴³ En relación con la incapacidad del Poder Legislativo para manejarse en estos aspectos, puede consultarse: Valadés, Diego, "El Poder Legislativo mexicano", *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, pp. 458-460; Madrid Hurtado, Miguel de la, "Reforma a la Constitución en materia de representación", *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1980, p. 281.

vas de ley, olvidándose que a partir de 1983 conocerán cada seis años de un Plan.

Las mismas comisiones responden a la estructura de la administración pública, sin preocuparse, a pesar de la autonomía legislativa con que al respecto cuentan,⁴⁴ de formar comisiones más específicas o extraordinarias para hacer frente a las nuevas situaciones.

A lo anterior debemos agregar la falta de un organismo, que también podría ser mixto, encargado de realizar el seguimiento de planes y programas, evaluarlos y rectificarlos (o al menos proponer su rectificación) ya que en la actualidad se otorga al Congreso de la manera que hemos visto, como si en realidad la totalidad de sus miembros pudieran cumplir satisfactoriamente con dicha obligación.

V. PODER LEGISLATIVO Y PLANEACIÓN EN MÉXICO

La planeación, lo hemos visto, no es sólo un elemento técnico, neutro, que se presenta en un determinado Estado para lograr ciertas metas, sino que, además de eso, es un planteamiento de tipo global que, afectará a gran parte de las actividades que se presenten dentro de un mismo Estado, bien se trate de las desarrolladas por el gobierno, tanto a nivel federal, como local o municipal, a los sectores social y privado, o a las relaciones con el exterior. Dentro de cada uno de esos niveles, y dada la presencia estatal en cada uno de ellos, se podrá alentarlos, restringirlos, privilegiarlos, lo que implica, a final de cuentas, costos o beneficios para determinados grupos de la población en lo inmediato, y un pretendido logro para todos en lo futuro.

Con base en las determinaciones tomadas al respecto, se delinea todo el Plan Nacional, en serio, al cual se sujetará en lo inmediato la nación, lo que implica comprometer el presente y el futuro inmediato para alcanzar una situación ideal, la cual también está planteada en ese plan. La planeación entonces, rebasa el simple aspecto técnico, para convertirse, como lo ha señalado Tivey, en "la más política de las actividades del Gobierno".⁴⁵ El planteamiento tecnocrático, a final de cuentas, esconde una postura de poder y la búsqueda de determinación del mismo por un grupo ascendente llamado de los planeadores, los

⁴⁴ Carpizo Jorge, *op. cit.* nota 35, p. 87.

⁴⁵ Tivey, L., "The political consequences of economic planning", *Parliamentary Affairs*, vol. XX, 1966-1967, p. 300, citado por Garrido Falla, Fernando, *Problema Jurídica de los planes de desarrollo económico*, Madrid, Domo, 1975, p. 15.

cuales "no sólo son vehículos de dominación sino que gozan de la ausencia de un sistema público de equilibrios y fueros".⁴⁶

El llevar las cosas a su máximo desarrollo, de tal manera que sólo los iniciados en ella puedan comprenderla y aplicarla, significa un fenómeno claro de dominación, ya que, como ha quedado demostrado en innumerables estudios, el manejo y la aplicación de información significan, a final de cuentas, el poder.⁴⁷ Y si a ese manejo de información le agregamos la posibilidad de determinar las estrategias globales, de tal forma que un pequeño grupo pueda plantearse lo que desea hacer con una colectividad; las complementa y afine en función de la información con que cuente (lo que también significa viabilidad); les otorgue unilateralmente un *status* jurídico, para que además de hacerlas obligatorias para las instancias gubernamentales sirvan de base para las relaciones entre los demás niveles de gobierno y una Federación, que por sus características centralizantes todo absorbe,⁴⁸ y además, que sirvan como palanca o guía para las acciones a realizar por los particulares, y como fundamento para todo tipo de actividades concertadas con esa misma Federación y toda la política crediticia, que trae aparejada, nos daremos cuenta de lo que en realidad significa el no contar con un sistema de planeación democrática.

A lo anterior pueden agregarse los efectos de una falta de participación real, reglamentada, obligatoria, por parte, en primer lugar, de la población o los grupos representativos de ella, y en segundo lugar, de otros órganos gubernamentales, tanto a nivel federal como local, para manifestar los intereses generales de su grupo o región con el propósito de que en ese plan nacional puedan sentirse realmente representados, y con la posibilidad de actuar en algo de lo que realmente formen parte.

Tenemos circunstancias que harían pensar en la preferencia de una planeación de tipo vertical, de tal forma que intereses hegemónicos, transnacionales o capitalistas internos, no tuvieran la posibilidad de manifestar sus ideas, y con esto no tratar de dirigir el modelo nacional sino sólo conocer el mismo en sus resultados. De cualquiera manera

⁴⁶ Hodara, Joseph, "La planeación económica observada por un sociólogo", *El Trimestre Económico*, México, FCE, vol. L, núm. 199, julio-septiembre de 1983, p. 1432.

⁴⁷ Catala Oliveros, Francisco A., "La información: variable clave del proceso de planificación y del poder de los participantes", *Revista Interamericana de Planificación*, Colombia, vol. VIII, núm. 32, diciembre de 1974, pp. 44-49.

⁴⁸ González Oropeza, Manuel, "Planeación y división de poderes", *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985, pp. 389-401.

que se mire este punto, es indudable que esos grupos cuentan con los recursos técnicos suficientes para proporcionarse su propia planificación, y lograrse dar una exclusión de las fuerzas de mercado controladas por el país.⁴⁹ Es por ello que resulta mejor, visto políticamente el problema, actuar gracias a un consenso mayoritario y plural, que sin él y en contra de factores que, en uno y otro caso, no desaparecen mediante la elaboración de un plan.

Por otra parte, el hecho de vivir en un sistema representativo no otorga la posibilidad de que una persona en lo individual, dada la conformación del Ejecutivo en México, pueda darse la totalidad de las funciones gubernamentales para, unilateralmente, imponerle al resto de la población las ideas y políticas que bien pudieran ser aceptadas con el carácter de plataformas de campaña o como plan de gobierno, pero no como plan nacional, pues esto implica mucho más que un mero ejercicio gubernamental, sujeto a la presentación de iniciativas de leyes, a un control de constitucionalidad, al ejercicio estricto de la facultad reglamentaria, y al otorgamiento de recursos vía autorización legislativa. Gracias al Plan, buena parte de los mecanismos anteriores quedan regulados, pues nos encontramos dentro de un supermarco de referencia al cual ni siquiera se le reconoce el carácter de norma jurídica, y de ahí que se imposibilite la presencia de controles interorgánicos.

Si México eligió en 1917 el establecimiento de un régimen de economía mixta, y reconoce esa voluntad claramente con las reformas constitucionales de 1983, debe aceptar todas las consecuencias que de ese hecho se deriven, entre las que se encuentran la presencia de dos sectores que de manera conjunta con el público contribuirán al desarrollo nacional. El simple hecho de no hacerlos partícipes de los planes hace que tengamos que excluirlos también de todo compromiso histórico, el cual, por cierto, en el caso de uno de ellos, no es muy sólido que digamos. Si de nuestro sistema económico resulta la imposibilidad de determinar centralmente la política económica a seguir con efectos obligatorios, lo más adecuado es entonces tratar de incorporar con el mayor número de elementos posibles a esos sectores, siendo una de las mejores estrategias, al respecto, la de escuchar e incorporar opiniones en aquello que no sean contrarias a las de las mayorías.⁵⁰

Independientemente de la mayor vinculación entre sectores, es conveniente apuntar que un esfuerzo democratizador trae aparejado una mayor legitimidad, sobre todo en una época como la que nos ha tocado.

⁴⁹ Galbraith, J. K., *El nuevo Estado industrial*, Barcelona, Ariel, 1980.

⁵⁰ Gordillo, Agustín A., *op. cit.* nota 6, pp. 206 y ss.; Kaplan, Marcos, *op. cit.* nota 2, p. 153.

vivir, en la que el modelo tradicional de poder parece dar muestras de agotamiento, presintiéndose una mayor participación social, fruto ésta de la constatación de una falta de capacidad de las élites gubernamentales.

La recuperación del control depende mucho menos de la represión —que siempre es limitada—, que de la apertura hacia nuevas posibilidades políticas. México, al igual que muchos otros países, no puede hacer frente a los problemas externos, ni tampoco a la falta de consenso en lo interior. Cada vez más se acerca a una crisis de racionalidad, en tanto que no asume todas aquellas tareas que se ha dado o que le han impuesto.⁵¹ Para hacer frente a ellas, debe cambiar el rumbo, perder un poco de poder para adquirir fuerza, y dejar de lado la vida artificial que lleva, tratando de alimentarse por sí, olvidando el resto.⁵²

La formulación de un plan, siempre que entre éste y el del sexenio siguiente haya continuidad, puede ser uno de los elementos que ayuden a ampliar el cauce político, para lo cual debemos, primeramente, ampliar el sentido del mismo plan, para convertirlo en depósito y fuente de aspiraciones nacionales, y posteriormente, ya que hayamos entendido su significado, quitárselo de las manos al Ejecutivo, para repartirlo entre grupos mucho más extensos de la población. Fruto de este enfoque reduccionista-técnico, es la postura que considera que el plan no debe someterse a la aprobación legislativa debido a que no rebasa las atribuciones expresas del Ejecutivo para conducir la administración federal,⁵³ como si en realidad mediante un plan nacional como el que nos rige, y como con los que en el futuro habremos de regirnos, sólo se implicará a la administración federal.

En cuanto a la situación prevaleciente, nosotros proponemos, como una primera etapa, la participación del Congreso en todo el proceso de planificación, de tal manera que las decisiones sean tomadas por el órgano representativo por excelencia y contengan una porción de presencia de los sectores y grupos que conforman nuestra sociedad.

Debemos entender que esta participación no implica el abandono del

⁵¹ Gil Villegas Montiel, Francisco, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de López Portillo", *Foro Internacional*, vol. XXV, núm. 2, octubre-diciembre de 1984, pp. 190-201.

⁵² Kaplan, Marcos, "Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina contemporánea", Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Cuadernos de CAPEL 1*, 1985.

⁵³ Reyes Heróles, Federico, "La planificación federal dentro del contexto político cultural de México", ponencia presentada en el ciclo "Planificación y Desarrollo", llevado a cabo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, agosto 1984.

Ejecutivo, puesto que dado su tamaño y el gran número de funciones que en la actualidad realiza, es indispensable su presencia en el delineamiento técnico de las políticas elegidas. También podía seguir siendo útil en la coordinación, que no dirección absoluta, de todas aquellas reuniones que se dieran para que los grupos sociales expresen sus intereses para ser tomados en cuenta en la elaboración del plan. Esas reuniones deberán quedar perfectamente reguladas por el reglamento del artículo 20 de la Ley de Planeación en lo que ve a participantes, materias en las cuales se abrirán los foros, y, sobre todo, a la evaluación y consideración de las proposiciones presentadas. Las reuniones que se den al respecto, deberán contar con una amplia participación local, para que este nivel sea decisivo en la elaboración del mismo plan.

Dentro de la primera etapa de la que estamos haciendo mención, los resultados obtenidos de las distintas reuniones celebradas al efecto, deberán ser concertados y evaluados, por lo pronto por el Ejecutivo, aunque lo deseable sería que lo fuera por un órgano mixto, y sometidos a la aprobación del Congreso, debiéndose preparar el dictamen por una comisión *ad hoc* de naturaleza mixta, la cual lo someterá a las Cámaras por separado para su aprobación. Hecho lo anterior, y dadas las características atribuidas al Ejecutivo, los grandes lineamientos regresarían a él para que, precisamente con base en ellos, conformara un Plan de Desarrollo, pudiendo éste tener todo el rigor técnico requerido, aunque políticamente limitado. Formulado el plan, este debería regresar al Congreso para su aprobación, lo que básicamente consistirá en la constatación de los lineamientos y las medidas concretas del plan, para aprobarse con posterioridad con carácter de ley.⁵⁴

Posteriormente, el Congreso podría contar con una comisión mixta de vigilancia de la aplicación del propio plan, esto debido tanto a la vinculación presupuestal prevista por el artículo 40 de la Ley de Planeación, como a la necesidad de respetar una voluntad soberanamente expresada, actuando aquí, según el principio de división de poderes, como control interorgánico.

Para lograr lo anterior, se hace necesario además de una voluntad

⁵⁴ Garrido Falla se manifiesta en favor de la corriente que opina que los planes de desarrollo no sean aprobados por el Legislativo, puesto que, él dice, la razón principal por la cual se busca esa aprobación procede del propio gobierno, que encuentra así un respaldo a su política, *op. cit.* nota 45, pp. 44 y 45. Sin embargo, la situación política de México dista mucho de la española, por lo que dadas las deformaciones del sistema federal y presidencial, se debe buscar la mayor participación posible de los elementos sociales. Gordillo, Agustín A., *op. cit.* nota 6, pp. 143-144.

política realmente clara, la modificación de la estructura interna del Congreso, debido a que, como lo hemos visto, no cuenta con la infraestructura necesaria para hacer frente a una empresa de tal envergadura. Resumiendo: en primer lugar, debería de expedirse la ley reglamentaria del artículo 20 de la Ley de Planeación, quitándole todo el peso de la llamada "consulta popular" al Ejecutivo, para extenderlo tanto a las legislaturas locales, como a ciertos órganos de carácter regional, asumiendo sólo la función de coordinación de que hablabamos; en segundo lugar, se deberán establecer comisiones legislativas mixtas, tanto para conocer de la aprobación del plan, como para lograr su seguimiento; en tercer lugar, resultaría conveniente el dotar a las comisiones de un cuerpo especializado que pudiera aportar los criterios técnicos, no los políticos, para llegar a soluciones propias sin necesidad de acogerse a las del Ejecutivo, bajo pretexto de cuerpo competente.

De esta manera, se podrían evitar gran parte de las críticas hechas a la planeación, al hacer una planeación sin planeadores, es decir, al considerar un nuevo tipo en el cual de manera ascendente se vayan presentando posturas y planteamientos objetivos, hasta llegar al establecimiento de un criterio general que pueda ser sometido a los técnicos con el propósito de que éstos trabajen sobre él y los respeten, con posterioridad a la aprobación del criterio general, y con anterioridad a la aprobación del plan en sí.

Lo anterior no implica una novedad en nuestro sistema, ni tampoco en el mundo.⁵⁵ Como lo vimos con anterioridad, y en vía de ejemplo, el que por otra parte nos parece el más amplio, la iniciativa de Ley Federal de Planeación del 29 de octubre de 1963 propuso el establecimiento de una Comisión Nacional de Planeación, que tendría como auxiliares a comisiones sectoriales y a subcomisiones de funcionamiento y de coordinación regional (artículos 14-19), si bien es cierto que en la primera, la encargada de hacer el plan no se daba una representación sectorial que sí estaba dada a las inferiores.

En una segunda etapa se podría modificar de nueva cuenta este sistema de planeación, para convertirlo en un instrumento de democracia semidirecta, en el que toda la participación estuviera dada por el pueblo, la elaboración por el Ejecutivo y la aprobación por el Legislativo, sin necesidad de la primera intervención por parte del Congreso, pues dado el nivel de democracia no se ve por qué razón ésta deba ser controlada por el Congreso. De cualquiera manera, esto no

⁵⁵ De esta manera se da, por ejemplo, el sistema francés. Véase nota núm. 24.

se ve al alcance de la mano, por lo que debemos impulsar las modificaciones concernientes al Poder Legislativo para darle mayores capacidades técnicas, puesto que las morales están fuera de nuestro alcance.

VI. CONCLUSIONES

Primera: A partir de los años treinta, y debido tanto a problemas internos como externos, el intervencionismo estatal crece en América Latina para garantizar las condiciones de reproducción del capital, y para impedir una pérdida de legitimidad como consecuencia de la marginación de las clases menos favorecidas.

Segunda: Instrumento fundamental de ese movimiento es la planeación, entendida como mecanismo que busca, a través del conocimiento de las circunstancias políticas y económicas presentes, preparar las condiciones futuras, para permitir la subsistencia política de ciertos grupos y para otorgarle a otros determinadas condiciones de vida de acuerdo con sus necesidades e intereses.

Tercera: A partir de la adopción de un régimen de economía mixta, sólo es dable aplicar el sistema de planeación llamado indicativo, debido a que es necesario garantizar tanto la existencia como la libertad de los sectores que, junto con el público, concurren en la realización del proyecto de vida nacional.

Cuarta: En México se inicia a partir de 1930 un largo e inconstante movimiento que culminó en el año de 1983 con la elevación a rango constitucional de la planeación, siendo una constante del mismo la falta de participación en la formulación del plan, y el desconocimiento por parte del Ejecutivo de otros niveles de gobierno, tanto a nivel federal como local o municipal.

Quinta: Por la razón anterior, los planes y programas han sido elaborados en nuestro país de una manera vertical y centralizada, sólo con apariencia democrática y federalista, sin que se haya presentado nunca la posibilidad de otorgarle al Congreso de la Unión, máximo órgano representativo del país, facultades para dirigir, verificar o participar seriamente, en la elaboración y vigilancia de dichos planes de desarrollo.

Sexta: Sin embargo, es conveniente reconocer que el Poder Legislativo no se encuentra técnicamente capacitado para hacer frente a la problemática que representa el proceso de planeación, debido a que su estructura actual está dada para conocer más de leyes que de los nuevos planteamientos que las nuevas circunstancias imponen.

Séptima: Debido a que el Plan Nacional y los programas que del mismo derivan no son facultad exclusiva del Ejecutivo, puesto que rebasan el ámbito de sus atribuciones al comprometer los renglones de ingresos y egresos, la conducta de los particulares y de los poderes restantes de la federación, se hace necesario que en la formulación, instrumentación, verificación y corrección de los mismos, intervenga el pueblo directamente, así como el Congreso, dadas las características propias.

Octava: Para lograr lo anterior, se hace necesario entender primeramente la verdadera naturaleza del Plan, para después, con voluntad política, comprender que las soluciones presentadas en la actualidad por el sistema político no corresponden ni a las expectativas ni a una clara visión de la situación, puesto que a partir de una mayor participación social se pretende intervenir en la toma de decisiones y no recibir sólo los efectos del ejercicio de un modelo tradicional de poder.

Novena: Ese cambio se puede dar, en una primera etapa, mediante la aprobación o mejor dicho, mediante la formación de órganos que recojan las opiniones comunitarias acerca del plan de vida que desean imponerse, estando estos coordinados, pero no dirigidos y controlados, por las instancias gubernamentales. El conjunto de proposiciones recogidas pueden ser armonizadas por ese mismo órgano coordinador, con la condición de que sean sometidas al Congreso a efecto de que verifique la concordancia entre planteamientos e ideas finales, para después enviarlas al encargado de la elaboración de los aspectos técnicos del Plan, sobre los lineamientos aprobados para, finalmente, someter el resultado nuevamente al Congreso para efectos de verificación, aprobación y vigilancia de su cumplimiento.

Décima: A partir de un reconocimiento de estas posiciones, se podrá pensar a futuro en las modalidades que deberá adoptar un modelo verdaderamente plural y democrático, de tal forma que podamos considerar a la planeación como un instrumento de democracia semidirecta.