

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL PARA LA PLANEACIÓN: LOS CASOS DE MÉXICO Y FRANCIA

Francisco Javier OSORNIO CORRES

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La planeación en México.* 1. *Antecedentes.* 2. *Importancia y significado del Plan de Desarrollo.* 3. *La planeación: resultado de la concertación social.* 4. *Mecanismos de participación institucional y social en la planeación.* A. *Participación del Congreso de la Unión.* B. *Participación de los particulares en la planeación.* III. *La planeación en Francia.* 5. *La reforma a la planificación francesa.* IV. *Observaciones finales de conjunto.*

I. INTRODUCCIÓN

En este breve análisis queremos presentar una visión comparativa¹ de lo que, desde mi particular punto de vista, constituye justamente el punto medular de la planeación indicativa: la participación ciudadana en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo.

En este estudio pretendemos confrontar dos sistemas jurídicos distintos, pero con puntos en común que los acercan de una manera que resulta muy útil para el investigador, el estudioso y, en general, todo aquel interesado en el análisis jurídico de los sistemas de planeación.²

¹ Con este trabajo queremos participar en el merecido homenaje que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM rinde al jurista más distinguido del México contemporáneo: el doctor Héctor Fix-Zamudio. En esta labor hemos decidido abordar un método en el que el doctor Fix, es una de las autoridades de mayor prestigio, nos referimos, desde luego, al método jurídico comparativo.

Respecto a la denominación del derecho comparado, el autor aquí homenajeado ha escrito que: "si bien se ha impuesto, al menos en los idiomas latinos, el nombre de 'derecho comparado' para designar al sector del conocimiento que estudia la comparación de los ordenamientos jurídicos, debemos estar conscientes que esta denominación no es estrictamente correcta, sino que se acerca más a la realidad la que utilizan los tratadistas alemanes: *Rechtsvergleichung* (literalmente, comparación, jurídica)... en estricto sentido debe hablarse de un 'método jurídico comparativo', de 'comparación jurídica' o de 'estudio comparativo del derecho'." En: *Ensayos sobre metodología, docencia e investigación jurídicas*", 1a. ed., UNAM, 1981, p. 329.

² El propio doctor Fix-Zamudio ha afirmado, con acierto, que: "sin el auxilio del método comparativo el jurista se acostumbra a considerar las soluciones de la legislación, la doctrina y la jurisprudencia de su país, como las únicas posibles, con

La metodología del derecho comparado —tal y como lo ha enseñado el doctor Fix-Zamudio ofrece la ventaja y la oportunidad de analizar las instituciones del derecho interno a la luz de otras similares de órdenes jurídicos foráneos. El ejercicio es sano, pues permite ampliar la perspectiva en el estudio de nuestras instituciones jurídicas mostrando que existen otras modalidades y asepciones de las mismas que pueden permitir un desarrollo más adecuado que las propias. Desde esta perspectiva, el recurrir a un análisis comparativo de las instituciones de distintos órdenes jurídicos contribuye al desarrollo de la ciencia del derecho, así como a la evolución de sus instituciones.³

Se ha escogido el tema de la participación social en el proceso de la planeación nacional, porque constituye uno de sus elementos centrales. Tan es así, que en nuestro país a la planeación se le califica de “democrática”, justamente porque implica la participación ciudadana y por la ya apuntada razón de que en un sistema de planeación indicativa, de respeto a la propiedad privada y a las libertades económicas, la adhesión de los particulares a las políticas y prioridades del plan debe ser voluntaria, y para que este proceso se produzca es indispensable incorporar a la ciudadanía a las distintas facetas de la planeación.

Asimismo, hemos escogido a Francia como parangón de nuestro sistema, por sus muy importantes similitudes jurídicas, principalmente en el campo del derecho administrativo. Existe otra razón de fundamental importancia: Francia es uno de los primeros países occidentales en incorporar la planeación en un sistema capitalista, y ha sido considerada por otros países, de sistemas económicos similares, como punto de referencia obligado en la organización de sus sistemas nacionales de planeación. Es indiscutible el valor y la importancia del sistema francés de planeación, mismo que se ha confirmado por la longevidad y éxito que ha alcanzado. Pasemos pues a la presentación de los sistemas mexicano y francés de participación social en la planeación, para posteriormente esbozar un análisis crítico de ambos, así como una serie de alternativas de evolución que desearíamos ver en nuestro sistema nacional de planeación.

lo que obtiene una concepción estrecha y limitada de su propio ordenamiento jurídico”, *op. cit.*, p. 331.

³ El doctor Fix-Zamudio sostiene que si el jurista contrasta su propio ordenamiento “con otros diversos, puede ampliar sus horizontes culturales, comprender con mayor precisión el alcance de los problemas jurídicos y obtener una mayor sensibilidad para resolverlos, perfeccionando los instrumentos que se le han proporcionado, al utilizar la experiencia y los conocimientos derivados de otros sistemas jurídicos”, *loc. cit.*

II. LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

1. Antecedentes

Las reformas constitucionales de febrero de 1983 serán, sin duda, de una gran trascendencia para el desarrollo de las instituciones públicas de nuestro país, en particular en lo que se refiere a las relaciones entre la sociedad política y la civil.

La planeación para el desarrollo es una herramienta de gobierno. Una técnica que permite asociar el inventario de recursos nacionales con el de las grandes necesidades económicas y sociales, así como con las aspiraciones, objetivos y metas que el país se fija en un momento determinado y que, al mismo tiempo le permite prepararse y preparar el futuro. La planificación se basa en la revelación del volumen y la estructura de las necesidades sociales y los recursos materiales y de mano de obra indispensables para satisfacerlas.⁴

La planeación no es solamente una herramienta de la que se puede servir el gobierno. En esencia, la planeación, para garantizar el eficaz logro de sus objetivos, exige de una intensa y constante participación de los distintos poderes, de los distintos niveles de gobierno y, fundamentalmente, de la propia sociedad civil. En atención a estas características, nuestro sistema nacional de planeación ha sido calificado de "democrático". Calificativo que no se puede quedar exclusivamente plasmado de una manera formal en el sistema de planeación, sino que verdaderamente debe marcar todas y cada una de las distintas fases e instrumentos de la planeación nacional.

La planeación del desarrollo adquiere su carta de naturalización definitiva en la Unión Soviética, algunos años después del triunfo de la revolución bolchevique. En efecto, en este país, desde 1920, se inicia la labor de planificación económica con el plan de electrificación denominado GOELRO, al que habrían de suceder una serie importante de planes de desarrollo, que encuentran su última expresión en el "Plan de fomento de la economía nacional de la U.R.S.S.", que contiene la política de desarrollo hasta el año de 1990.⁵

La realización de las previsiones del Plan se facilita, en la Unión

⁴ Berri, L., *Planificación de la economía socialista*, Moscú, Editorial Progreso, 1977, p. 23.

⁵ Cfr., Lapin, N.; E. Korzheva y N. Naumova, *Teoría y práctica de la planificación social*, Moscú, Editorial Progreso, 1980, p. 9. Ver, asimismo, Berri L., *op. cit.*, pp. 11 y ss.

Soviética, por el hecho de que sus políticas, tareas, objetivos y metas son de cumplimiento obligatorio para el conjunto de los agentes económicos. La fuerza del derecho garantiza la realización de los propósitos de la planeación: "El carácter imperativo de los planes es uno de los principios fundamentales de la planificación soviética".⁶

En los países de libre mercado —como el nuestro— que han decidido incorporar el instrumento de la planeación para fomentar el desarrollo nacional, la estructura jurídica y política que los caracteriza no permite que las previsiones de la planeación se impongan a la sociedad de manera coercitiva, por lo que su realización se dificulta. Esta situación es la que justifica y explica la necesidad de que la planeación, en estos países, sea democrática, es decir, que considere, a lo largo de todo el proceso planificador, la participación de los distintos grupos y clases sociales, con el propósito de que el cumplimiento de los objetivos programados obedezca más a la decisión libre de los distintos agentes económicos, que al imperio del orden coactivo.

Francia es el primer país occidental en adoptar la planeación como un instrumento permanente y global de dirección de su economía, en un contexto de respeto a la propiedad privada y a las libertades económicas e individuales. La experiencia de este país, en la materia, data de 1945, año en el que el general Charles de Gaulle, titular del Ejecutivo, ordenó la elaboración de lo que fue el llamado "Plan Monnet" o "Plan de modernización y equipamiento".⁷

Las características especiales de crisis y destrucción de la infraestructura nacional, el abandono general de la actividad económica, por lo menos durante la Segunda Guerra Mundial, así como las crecientes necesidades sociales, resultado de este periodo bélico, hicieron que la ejecución del Plan Monnet no hubiera podido dejarse a la libre voluntad de la población o a su buena fe. El Plan Monnet tuvo la necesidad de hacer uso de un complejo aparato coercitivo para garantizar la realización de sus previsiones y asegurar así el cumplimiento de sus objetivos y metas.

A más de cuarenta años de haberse iniciado, en Francia, la utilización de la planeación como instrumento fundamental de coordinación y promoción del desarrollo, la planeación sigue siendo una herramienta de importancia central para el progreso del país, para el crecimiento de su planta productiva, para la optimización de su aparato comercial, en

⁶ Cfr., Berri, L., *op. cit.*, p. 48.

⁷ Cfr., Ullmo, Yves, *La planification en France*, Paris, Dalloz, 1974, pp. 5 y ss.

la promoción de mejores condiciones de vida para la población y, sobre todo, en la definición de una instancia que logra coordinar la política gubernamental, con las expectativas de desarrollo de la población.

Actualmente en Francia se ejecuta el "IX Plan de Desarrollo" que ha adicionado el aspecto cultural a los tradicionales aspectos económico y social. El balance general de éstos, más de cuarenta años de experiencia en la planeación, en aquel país, plantea una pregunta central: ¿cómo ha logrado un país de libre mercado —con una economía mixta, muy similar a la nuestra— hacer efectivo un sistema de planeación sin la necesidad de recurrir a la fuerza del derecho, sin que sus previsiones impliquen una decisión que obligue a los agentes económicos y sociales y ni siquiera a la propia administración pública?, ¿cuál es el secreto que ha hecho posible convertir en una realidad la mayor parte de las previsiones de la planeación, en un marco de respeto irrestricto a las libertades económicas y en donde la oferta y la demanda siguen condicionando, en buena medida, el comportamiento del mercado?

Sin duda la respuesta a estas interrogantes no es sencilla, ni radica en una fórmula mágica que, milagrosamente, convierta en realidad las expectativas del Plan. El éxito de la planeación francesa se debe asociar, sin duda, a un sinnúmero de características del sistema político francés, a la idiosincrasia de su pueblo, a la complejidad de sus instituciones y a la tradición que las respalda, después de varios siglos de perfeccionamiento, siempre en búsqueda de la democracia, del respeto a los derechos ciudadanos, así como a la responsabilidad y al compromiso de sus gobernantes por contribuir a edificar una sociedad cada vez más respetuosa, más digna, más responsable y orgullosa de sí misma. Pero en esta complejidad política, histórica y social hay, sin duda, un elemento importante que contribuye a explicar, en buena medida, el éxito de la planeación indicativa: nos referimos al proceso de elaboración del Plan.

2. Importancia y significado del Plan de Desarrollo

El Plan de desarrollo —tanto en Francia, como en cualquier otro país que pretenda adoptar la planeación como instrumento fundamental en la promoción del desarrollo —representa el documento de mayor importancia en la definición de la política económica y social (en ocasiones aun cultural) que un país decide seguir en los próximos años, en un horizonte de mediano plazo. Es decir, es un periodo de 5 a 7 años aproximadamente.

Para ello, el Plan parte de un diagnóstico del comportamiento general de la economía nacional de los últimos años, destacando sus principales variables internas y las externas que condicionan su evolución; los problemas más importantes a los que se ha enfrentado, la forma en que los ha resuelto o ha pretendido resolver; las principales necesidades colectivas que demandan una atención prioritaria; así como los grandes proyectos de desarrollo a realizar en el futuro inmediato y, en fin, un inventario de las expectativas de desarrollo del país, considerando los recursos físicos, humanos, materiales y financieros, tanto internos como externos, con los que cuenta el país para resolver sus necesidades y promover el desarrollo nacional. Evidentemente, las cuentas nacionales representan, para la planeación, una infraestructura de apoyo fundamental, tanto para la elaboración del diagnóstico, como para la proyección del comportamiento de la economía nacional en el periodo que comprenderá el Plan.

Para que la planeación sea verdaderamente efectiva requiere contar con previsiones para el conjunto de la economía nacional y no solamente de un sector o una región económicos. La planeación debe ser global y nacional. Sus previsiones deben cubrir, por lo menos, un periodo de mediano plazo. El comportamiento de una economía nacional es tan complejo que no se pueden observar resultados sólidos y duraderos, con efectos globales, si no se inscribe en un periodo más o menos prolongado de tiempo; esfuerzo que se deberá continuar con una nueva programación de mediano plazo que recoja las variables observadas en los últimos años y que tenga la suficiente flexibilidad para ajustarse a la coyuntura.

Es decir, la planeación debe conjuntar las acciones de los distintos agentes económicos, sectores y regiones del país. Compromete, por lo tanto, a la sociedad política (al Estado) así como a la sociedad civil. Cualquier otro instrumento que no cumpla cabalmente con estos requerimientos sólo será —en el mejor de los casos— una programación parcial de un sector o de una región de la economía y por lo tanto será muy difícil que sus resultados se reflejen en el comportamiento general de la economía. La planeación debe ser una acción permanente que conjunte la acción de los distintos sectores y grupos de la sociedad y exprese sus políticas y lineamientos en planes de mediano plazo que se continúen uno tras otro en la adaptación de la economía nacional a las cambiantes necesidades de la sociedad y en su renovado deseo de superar sus condiciones de vida.

Dadas las características nacionales y globales del Plan, este no pue-

de ser un documento unilateral que elabore sólo uno de los sectores de la sociedad y que trate de imponerlo al resto de la colectividad y mucho menos cuando la planeación no cuenta con el respaldo del derecho para imponer coercitivamente su ejecución. La planeación exige entonces de la acción concertada de los distintos sectores de la sociedad, bajo la coordinación del Estado, el que también debe de participar a través de sus distintos órganos y niveles de gobierno.

3. *La planeación: resultado de la concertación social*

El artículo 25 de nuestra Constitución confiere al Estado la responsabilidad de regir el desarrollo nacional, mismo que debe ser integral, para que fortalezca efectivamente la soberanía de la nación y su régimen democrático. Para lograr estos propósitos, en el proceso se debe procurar el fomento del crecimiento económico y del empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

Esta disposición constitucional, además de responsabilizar al Estado de regir el desarrollo nacional, define los elementos que debe cumplir este desarrollo: que sea integral, que fomente el crecimiento económico y los niveles del empleo para que, por este medio, se fortalezca la soberanía nacional y el régimen democrático de las instituciones del país.

Para cumplir con esta elevada misión política y social, la propia Constitución establece —en su artículo 26— que el Estado organizará un sistema de planeación, al que califica de democrático. Requisito, este último, que se cubrirá mediante “la participación de los diversos sectores sociales”, a fin de recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad, mismas que deberán ser incorporadas en el Plan y los programas de desarrollo.

Esto significa que la propia Constitución reconoce que la planeación no es una labor exclusiva del Estado y mucho menos de su gobierno: de conformidad con la doctrina, la Constitución mexicana dispone que la planeación debe considerar la participación de la población, debe recoger sus demandas y aspiraciones y considerar sus posibilidades de desarrollo.

La Constitución prevé, igualmente, la participación de los gobiernos estatales —en un marco de respeto a las sociedades interiores de las entidades federativas—, así como del Congreso de la Unión. Esto significa que el Constituyente Permanente concibe a la planeación como una magna labor social, resultado de la participación de los poderes

Ejecutivo y Legislativo, de la Federación, de los gobiernos de los estados y del conjunto de la población. Solamente, bajo la condición de la participación integral de todos los mexicanos, se podrá elaborar un plan "nacional". La ausencia de cualquiera de estos niveles de autoridad o sectores sociales producirá, necesariamente, un plan parcial, sectorial o regional; pero nunca un plan nacional.

Sin embargo, la Constitución no define la forma de participación de estos distintos sectores sociales y niveles de gobierno. Por lo que se refiere a la participación de los gobiernos de los estados, la Constitución precisa que ésta será el resultado de la coordinación que promueva el Ejecutivo federal, a través de convenios *ad hoc*, con estos niveles de gobierno, en donde se especificarán de mutuo acuerdo las características de participación y colaboración entre los gobiernos estatales y el federal.⁸

En lo que toca a la participación del Congreso de la Unión, la Constitución delega la responsabilidad de fijar las bases de su participación a la ley que el propio Legislativo federal expida. Por último, la participación de los diversos sectores sociales de la población será definida por los mecanismos que para estos efectos establezca el Ejecutivo federal.

Este esquema constitucional nos remite a la ley y será en ella (Ley de Planeación, *Diario Oficial* del 5 de enero de 1983) en donde encontraremos especificados los mecanismos de participación pública y privada en la planeación.

4. *Mecanismos de participación institucional y social en la planeación*

En efecto, la Constitución prevé la participación en la planeación del Congreso de la Unión, de los gobiernos de los estados, así como de los sectores social y privado. Dicha participación se concibe como un proceso permanente que debe comprender desde la elaboración del Plan hasta su ejecución y evaluación.

⁸ Al respecto, el artículo 26 de la Constitución precisa que la ley determinará las bases "para que el Ejecutivo Federal coordine, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas" las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del plan. Esta disposición es precisada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que faculta al presidente de la República para celebrar convenios de coordinación con los gobiernos estatales a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas (artículo 22).

De esta suerte, el gobierno federal ha celebrado convenios únicos de coordinación con las 31 entidades federativas, en los que se ha incluido la incorporación de los gobiernos estatales al sistema nacional de planeación.

Pasemos pues a analizar cómo regula la ley esta amplia participación nacional en la planeación que caracteriza a nuestro sistema democrático.

A. Participación del Congreso de la Unión

La participación del Poder Legislativo federal, en el sistema nacional de planeación, está regulada por los artículos 5o., 6o., 7o., 8o., 10o., 20, y 40, de la Ley de Planeación.

El artículo 6o. obliga al Ejecutivo federal a presentar al Congreso de la Unión dos informes anuales sobre el nivel de ejecución del Plan: el primero, al rendir su informe anual sobre el estado general que guarda la administración pública, en el que se deberá incluir una "mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales"; el segundo, que se presentará en el mes de marzo —a través de la Comisión Permanente— y que consistirá en un "informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas" sectoriales.

Asimismo, el propio dispositivo legal prescribe que en la presentación de la cuenta pública, tanto de la Hacienda Pública federal, como del Departamento del Distrito Federal, deberá incluirse una relación del grado de ejecución del Plan y los programas sectoriales, con el presupuesto ejercido en el ejercicio fiscal anterior, "a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional".

Igualmente, al enviar el Ejecutivo federal las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá informar al Legislativo de su relación con la ejecución del Plan y los programas, a través, específicamente, de los programas operativos anuales a que se refiere la ley en su artículo 27 (artículos 7o. y 40).

Por su parte, los titulares de las dependencias del Ejecutivo federal, al rendir su informe anual o comparecer ante las cámaras, en los términos del artículo 93 de la Constitución, deberán incluir una mención expresa sobre el avance y grado de cumplimiento de los instrumentos de la planeación que, en atención a sus esferas de competencia, les incumbe realizar (artículo 8o.).

De igual manera, la acción legislativa que desarrolle el Ejecutivo federal (iniciativas de ley, reglamentos, decretos y acuerdos) deberá expresar la vinculación que exista, en su caso, entre estos instrumentos y la planeación del desarrollo (artículo 10).

Finalmente, la ley dispone que los diputados y senadores al Congreso de la Unión podrán participar en los foros de consulta popular (artículo 20).

Hemos dejado al final el comentario del artículo 5o. de la Ley de Planeación, en atención a que consideramos que en este dispositivo se prevé la participación más importante del Congreso, en el sistema nacional de Planeación.

El artículo 5o. de la Ley de Planeación dispone que:

El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales en las diversas ocasiones previstas por esta ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación del propio plan.

Sin embargo, resulta que la Constitución sólo se refiere a la intervención del Legislativo en la planeación: en el artículo 26, en el que se remite a la ley, y en el artículo 73, XXIX, D, en la que se faculta al Congreso a expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. Por su parte, la principal ley que reguló la participación del Legislativo en la planeación es la que comentamos, y ahí vemos que el alcance de esta participación es excesivamente reducido.

En consecuencia, el Congreso de la Unión participa en el sistema nacional de planeación, recibiendo un plan que elaboró el Ejecutivo federal, que ya está publicado en el *Diario Oficial* y al que, en realidad, no puede modificar. El Congreso sólo emite opiniones, en materia de planeación, sin que las mismas tengan algún significado jurídico.⁹

Desde luego, de este sistema de participación en la planeación resulta un esquema estrictamente presidencialista, ya que esta materia es prácticamente de competencia exclusiva del Ejecutivo federal. Así lo define la propia ley: "se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, . . . tiene como propósito la transformación de la realidad del país."

⁹ La propia literatura oficial reconoce esta situación y al hablar de la participación del Poder Legislativo en la planeación usa voces como las de "emitir su opinión", "conocer", "participar", "tener conocimiento" y "analizar"; ver: *Sistema Nacional de planeación democrática y principios y organización*, México, SPP, 1983, pp. 80 y 81.

En efecto, el Legislativo se percató de que si la planeación es responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, no puede sino comprender materias que integran su esfera de competencias. Esto resulta contradictorio con el alcance nacional, global y democrático que se le pretende imprimir al sistema.

Es importante subrayar que esta concepción extremadamente presidencialista del sistema no era tan aguda en la propia iniciativa de ley que el Ejecutivo envió al Legislativo. La iniciativa de ley proponía establecer un sistema según el cual el Ejecutivo federal debía informar al Congreso de la Unión de los criterios que sirvieran de base para la elaboración del Plan.

En este esquema, el Congreso podía opinar antes de que elaborara la versión definitiva del Plan y dicha opinión debía ser considerada en la integración, ejecución y revisión del Plan.¹⁰

En realidad, esta propuesta no permitía que el Congreso de la Unión tuviera esta participación, dentro del plazo marcado por el artículo 21 (6 meses), ya que el Plan tiene que ser elaborado y aprobado prácticamente durante el receso del Legislativo. Esta situación contribuyó a explicar la reforma que introdujera este último al proyecto presidencial. Sin embargo, la próxima existencia de dos periodos de sesiones ordinarios del Congreso podrían permitir retomar la propuesta presidencial.

Analicemos cuáles son las características del plan: veamos cuál es su contenido y cuál su alcance para determinar si justifica, o no, una participación más activa de parte del Poder Legislativo federal. Para ello, nos serviremos de la propia documentación de divulgación que elabora la Secretaría de Programación y Presupuesto, que es la dependencia responsable de aplicar la Ley de Planeación.¹¹

El Plan se elabora a un nivel global, es decir, se refiere a las actividades económicas y sociales que desarrollan los distintos sectores de la población, en los diferentes sectores de actividad.

El Plan tiene una cobertura territorial que comprende a la totalidad del territorio nacional y su cobertura temporal es de mediano plazo y comprende la duración de todo un mandato presidencial, salvo sus pri-

¹⁰ El artículo 5o. de la iniciativa presidencial de Ley de Planeación establecía: "El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión de los criterios que sirvan de base para la elaboración del Plan Nacional 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."

¹¹ Ver *supra* nota 9, pp. 46 y ss.

meros seis meses, que es el lapso que otorga la ley para su elaboración, aprobación y publicación.

Sin embargo, cabe hacer notar que la planeación debe ser una actividad permanente que no hace sino renovar el Plan y los programas, cada seis años.

La función del Plan consiste en definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económicas y sociales del propio Plan.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento de mayor agregación y cobertura de todo el sistema, y considera, con una perspectiva nacional, a todos los sectores y regiones del país.

La ley precisa que el Plan definirá los objetivos nacionales, la estrategia y las 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, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

Por su parte, la Constitución (artículo 26) precisa que el Plan será de observancia obligatoria para la administración pública federal, y la misma se podrá coordinar con los gobiernos de los estados e inducir y concertar con los particulares. Esto significa que el Plan contiene una serie de disposiciones generales, abstractas e impersonales, que se dirigen a todos aquellos que realizan una actividad económica o social, en favor del desarrollo, dentro del territorio nacional y que su ejecución requiere de vías jurídicas que comprenden la obligatoriedad o la acción facultativa.

Es decir, el Plan es una norma, cuyo incumplimiento puede producir consecuencias jurídicas (sanción) que establecen tanto la propia Ley de Planeación (capítulo séptimo), como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras.

El Plan tiene, en consecuencia, un carácter normativo que, en atención a sus ámbitos materiales, temporal, espacial y personal de validez, posee las características de una ley.

Sin embargo, el Plan es considerado, en nuestro sistema, como una norma administrativa.

El acto legislativo, explica Tena Ramírez recogiendo el concepto

de Gastón Jeze, es el que crea una situación jurídica general, impersonal, objetiva.¹²

Por su parte, Kelsen explica que una ley es esencialmente una norma general o un complejo de tales normas.¹³

La atribución de la facultad de expedir normas se encuentra en la base del surgimiento del principio de la separación de poderes, que tan magistralmente describió el barón de Montesquieu en su obra *De L'esprit des lois* y que recogiera prácticamente todas las constituciones de los Estados democráticos occidentales. Según este ilustre autor, "Lorsque dans la meme personne ou dans le meme corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté".¹⁴

En este mismo sentido, Kelsen precisa que el concepto moderno de legislación no pudo surgir hasta que la creación deliberada de normas generales se atribuyó a órganos centrales específicos, confiándose tal función a un órgano caracterizado como representante del pueblo.¹⁵

En resumen, podemos concluir que, en nuestro sistema nacional de planeación democrática, el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento que tiene una función normativa general de orientación del conjunto de la actividad económica que se desarrolla en el país, cuya elaboración es confiada prácticamente de manera exclusiva al Ejecutivo Federal. Es decir, en atención a su contenido y alcances, el Plan debería ser considerado como una ley, sin embargo, es elaborado por el presidente de la República, lo que lo convierte en una norma administrativa.¹⁶

Por su parte, el Poder Legislativo federal, lejos de ejercer ese poder normativo general que detenta y que es consustancial a su propia naturaleza, se contenta con recibir la información que, en materia de

¹² En *Derecho constitucional mexicano*, 20a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 297. Sobre el concepto de ley, se pronuncian en el mismo sentido Hegel: "La ley es la verdad presentada en forma de cosa general; el poder legislativo pronuncia la generalidad; el ejecutivo, la especialidad", citado por Schmit, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1981, p. 164; Sánchez Bringas, Enrique en "Ley", *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1a. ed., México, UNAM, Porrúa, 1984, tomo VI, pp. 44 y 45.

¹³ *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., 3a. reimp., México, UNAM, 1983, p. 304.

¹⁴ *De L'esprit des lois*, Paris, Garnier-Flammarion, 1979, t. I, p. 294.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 304.

¹⁶ Para profundizar el concepto de norma administrativa, véase, Nava Negrete, Alfonso, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1a. ed., México, Porrúa/UNAM, 1984, t. VI, p. 254.

planeación, le envía el Ejecutivo, en las distintas ocasiones que marca la ley. En materia de planeación, el Poder Legislativo, en México, no legisla ni controla la acción administrativa, se limita a acusar recibo de la documentación que le remite el Ejecutivo.

B. Participación de los particulares en la planeación

A la participación social en la planeación se refiere tanto la Constitución (artículo 26) como la propia Ley de Planeación (artículos 4º y 20).

El texto fundamental dispone que la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema.

Por su parte, la ley dispone que es responsabilidad del Ejecutivo federal conducir la planeación nacional con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo que establece la ley. Dicha participación se consumará, precisa el artículo 20, a través de foros de consulta popular. El funcionamiento, organización y características de estos foros, la ley lo deja a la "legislación aplicable". Nosotros nos preguntamos: ¿que la Ley de Planeación no es justamente la aplicable para determinar estas leyes generales?

Cabe señalar que esta legislación en materia de planeación no existe. Los libros de consulta popular, para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, los convocó el candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la República, durante su campaña electoral. En otras ocasiones y para propósitos distintos a la planeación (discusión de temas que han concluido, en el mejor de los casos, en proyectos de ley), el presidente de la República ha convocado al establecimiento de este tipo de foros.¹⁷

En todo caso, los foros no representan la organización institucional de instancias de participación social. Sencillamente se trata de asambleas públicas de discusión que organiza la administración pública, a las que asisten las personas que han recibido una invitación expresa

¹⁷ Vgr., el Acuerdo de 19 de junio de 1986, por el que el presidente de la República convocó a la integración de un foro de consulta popular sobre la renovación política electoral y de participación ciudadana en el Distrito Federal; cuyos trabajos desembocaron en sendos proyectos de ley. Por otra parte, en el periodo de diciembre de 1982 a mayo de 1983 (periodo legal de elaboración del PND) el presidente no convocó a ningún foro con vistas a integrar el Plan Nacional de Desarrollo.

y cuyas aportaciones carecen de la posibilidad jurídica de ser necesariamente consideradas al momento de definir el Plan.

La participación ciudadana en estos foros dista mucho de ser plural, abierta y democrática. Basta con revisar las listas de participantes en los foros de consulta popular que se organizaron para la planeación de la empresa pública,¹⁸ así como para la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal,¹⁹ para constatar que la mayoría de los participantes son funcionarios públicos, legisladores, o miembros de partidos políticos e invitados especiales del gobierno.

En todo caso, lo que importa destacar es que estos foros no representan una forma de participación social, estructurada, orgánica, ni permanente. A través de estas discusiones públicas, la administración recoge la opinión de ciertos sectores entorno a problemas específicos y queda a su arbitrio la decisión sobre la forma, grado y alcance de integrar estas opiniones en los instrumentos de la planeación. Asimismo es importante subrayar que en estos foros no se toma ningún acuerdo, ni se realiza ninguna negociación. Los ponentes exponen, siempre a título individual o, en el mejor de los casos, a nombre de un partido político, sus puntos de vista, mismos que en el proceso de elaboración del Plan y los programas, la administración pública determinará discrecionalmente, si considera o no. En todo caso, el gobierno utiliza estas discusiones públicas para legitimar sus decisiones, mismas que, según sostiene el propio gobierno, son el resultado de una discusión pública y "democrática".

A partir de esta endeble y manipulada participación social, el sistema de planeación ha sido calificado de democrático. El maestro Tena Ramírez nos recuerda el concepto kelseniano de democracia: forma de gobierno en la que "el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico participa en su creación".²⁰

La discusión sobre la idea de democracia no puede sino partir de la clasificación de los gobiernos que formulara Aristóteles y que se convirtió en clásica. Según el gran filósofo helénico, cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad resulta la forma pura de la de-

¹⁸ Los trabajos de este foro se publicaron en la *Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública*, México, núm. 1, INAP, Estudios, serie VII, 1983.

¹⁹ Los trabajos de este foro se publicaron en varios tomos que integran la colección *Renovación política*, editado por la Secretaría de Gobernación, a partir de 1986.

²⁰ *Op. cit.*, p. 90.

mocracia, si ese poder favorece a todos por igual. Es decir, un gobierno es democrático o un procedimiento merece tal calificativo, cuando los destinatarios del mandato social participan en su formulación. Resulta claro que, de conformidad con este concepto de democracia, el sistema mexicano de planeación no amerita ser calificado de democrático.

III. LA PLANEACIÓN EN FRANCIA

La planeación en Francia fue adoptada como instrumento de gobierno, para resolver los problemas de destrucción dejados por la Segunda Guerra Mundial. En la medida en que fue demostrada su capacidad para orientar la actividad económica del país, fue definiendo sus rasgos más característicos. Entre éstos encontramos el carácter indicativo de sus disposiciones, la cobertura de mediano plazo de sus planes (5 años), el alcance general de sus previsiones y, muy particularmente, el proceso de concertación que prevalece en las distintas etapas de la planeación.

En efecto, uno de los principios más sólidos y de mayor tradición que rige la organización política y social francesa, es el respeto por las libertades individuales. La Carta de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 —el decálogo de derechos individuales del liberalismo— sigue formando parte de la Carta Fundamental y, en consecuencia, determina las relaciones de la sociedad con el Estado.

Las precisiones del Plan francés no vinculan obligatoriamente a ninguna categoría de agentes económicos o sociales. Este es el significado de la planeación indicativa en Francia. En consecuencia, dicen los franceses, el Plan no reviste ningún carácter jurídico, pues sus disposiciones no se imponen coercitivamente, es decir, no requieren el uso de la fuerza del derecho.

Las disposiciones jurídicas que regulan el proceso planificador son escasas, breves y sólo establecen grandes principios generales que lo orientan y que sólo el acuerdo de las partes, la costumbre y las prácticas administrativas logran detallar.

En Francia se quiso incorporar la planeación al sistema económico liberal, situándola al lado de las leyes del mercado. Se piensa que:

El plan de la Nación no excluye la regulación del mercado sobre la economía. Aquel conserva la función de realizar cotidianamente el equilibrio entre la oferta y la demanda, mientras que el Plan opera como un estudio de mercado a nivel nacional descu-

briendo un porvenir que escapa a la regulación de los mecanismos automáticos.²¹

El carácter indicativo de la planeación francesa reposa en tres condiciones fundamentales: a) la existencia de una economía mixta; b) las previsiones del Plan se expresan por ramas industriales, sin llegar al nivel de cada empresa, y c) el carácter indicativo de sus disposiciones.

A partir de la planeación el gobierno no adquiere el control o la facultad de dirigir u orientar la actividad de las empresas (públicas o privadas). El Plan se limita a establecer previsiones y proyecciones acerca de aquello que sería deseable producir en cada rama industrial. En general, se concibe el Plan como un instrumento de gran importancia cuya función es complementar el libre juego del mercado. Los distintos agentes económicos encontrarán, en el Plan, la información de un "estudio generalizado del mercado".²²

Las principales disposiciones jurídicas que regulan el proceso de planeación en Francia son la Ley No. 62-900, del 4 de agosto de 1962, relativa a la aprobación del IV Plan de Desarrollo Económico y Social, y la Ley No. 82-653, del 29 de julio de 1982, relativa a la reforma de la planificación y que deroga los artículos 2º y 3º de la primera de las disposiciones aquí citadas.

1. La reforma a la planificación francesa

La administración socialista que presidió François Mitterrand, consideró la reforma a la planeación como uno de los puntos centrales de su política gubernamental.

Dicha reforma se instrumentó a través de la Ley del 29 de junio de 1982 (*D.O.*, de 30 de julio de 1982), cuyos objetivos y aportaciones fundamentales se describen en un interesante artículo publicado por la *Documentation Française*.²³

Los propósitos centrales de esta reforma consisten en: a) volver a

²¹ Tomado de Osornio C., Francisco Javier, *Portée juridique de la planification du développement économique et social. Le cas de la France et du Mexique*, tesis doctoral presentada en la Université de Droit, D'économie et de Sciences Sociales de Paris, París, 1984, pp. 253 y 254.

²² Expresión de Pierre Massé en *Le plan ou l'anti hasard*, citado por Francisco Javier Osornio C., *op. cit.*

²³ "Reforma de la planeación. La nueva planeación", por George Chacornac, en *Regards sur l'actualité*, París, núm. 84, septiembre-octubre de 1982.

situar al Plan en el centro de los vastos procesos de concertación social; b) incorporar la planeación al proceso de descentralización;²⁴ c) reforzar la democracia política con la democracia económica, social y cultural; d) instrumentar un Plan más democrático, y e) lograr un mayor grado de cumplimiento del Plan.

Podríamos afirmar, sin temor a exagerar, que el punto clave para lograr estos objetivos radica justamente en el esquema de participación social, global, efectivo, responsable y permanente que respalda la eficacia del proceso de planificación económica, social y cultural de aquel país.

La Ley de Reformas a la Planificación no introduce cambios radicales en el proceso de planeación; sólo refuerza sus características más distintivas.

En el proceso de la planeación (elaboración, aprobación, ejecución, modificación, seguimiento y control del plan) participan las siguientes instancias y autoridades:

a) Las regiones (base de la organización territorial de Francia, como Estado unitario), que en su calidad de verdaderos órganos administrativos y políticos descentralizados, inician el proceso de planeación nacional, enviando al Comisariado General del Plan, un reporte sobre sus necesidades, posibilidades y expectativas de desarrollo.

b) El Comisariado General del Plan, que es una dependencia administrativa central, adscrita al primer ministro (la mayor parte del tiempo), al ministro del Plan o al de Finanzas, cuya principal función consiste en ser el principal promotor y coordinador de los esfuerzos globales de la planeación. Aquí se concentran los trabajos de las otras instancias, se integran, se homogeneizan y se les da un sentido común de desarrollo. Al mismo tiempo, funge como moderador de la concertación social y provee de la información necesaria a los distintos interlocutores. Es la única representación de la administración en la elaboración del Plan. Junto con él participa la Dirección de la Administración del Territorio y de la Acción Regional (DATAR), como secretarios de la Comisión Nacional de Planificación.

c) La Comisión Nacional de Planificación funge como el motor del proceso de la planeación; en su seno se adoptan las principales opciones que definirán al Plan Nacional de Desarrollo. Su función es, sin embargo, de carácter consultivo. Participa, igualmente, en el seguimiento de la ejecución del Plan.

²⁴ Proceso instrumentado por la Ley del 2 de marzo de 1982.

La Comisión está presidida por el ministro encargado del Plan; el comisario general del Plan y el director de la DATAR, son secretarios de la Comisión. Además de ellos participan 80 miembros en la Comisión; los 26 presidentes de los consejos regionales; 25 representantes de las organizaciones sindicales y profesionales más representativos del país, repartidos de la siguiente forma: 8 representantes de organizaciones patronales, 9 de organizaciones sindicales, 4 de organizaciones campesinas, 3 de organizaciones de comerciantes y artesanos y un representante de las organizaciones de profesionistas liberales; 8 representantes de las direcciones de las empresas públicas (industrial y bancario); 7 representantes de asociaciones culturales nacionalmente representativas, de entre las cuales una es de asociaciones familiares; 4 representantes del sector social (cooperativas y mutualidades); 8 personalidades especialistas en las distintas materias de la planeación, además del presidente de la Comisión especial del Plan, del Consejo Económico y Social, así como un miembro más de esta Comisión, que ella misma designe.

En esta Comisión se toman los acuerdos entre los distintos agentes económicos (privados y paraestatales), junto con los representantes de las regiones para decidir las grandes políticas nacionales. Al efecto, la Comisión sesiona en subcomisiones designadas en atención a su especialidad sectorial.

La Comisión conoce el documento de orientación que formula el Comisariado General del Plan, que debió considerar los reportes de los consejos regionales.

La Comisión presentó un reporte de sus trabajos al Comisariado General del Plan (CGP), y a partir de ahí, esta instancia elabora un proyecto del Plan que el gobierno somete a la consideración del Consejo Económico y Social.

d) El Consejo Económico y Social es la más alta asamblea consultiva del país. Esta asamblea encuentra su fundamento legal en el título X de la propia Constitución. Está integrado por miembros permanentes y excepcionales, los primeros son 200, de entre los cuales se encuentran 45 representantes de los asalariados (obreros, empleados técnicos y servidores públicos); 41 representantes del sector empresarial, industrial, comercial y artesanal; 40 representantes de los campesinos; 15 personalidades representantes de actividades sociales; 15 expertos en las materias económica, social, científica y cultural; 7 representantes de actividades diversas; 2 representantes de las clases medias y 35 representantes de los territorios de ultra mar.

La base de la representación del Consejo Económico y Social no es de tipo político, sino de carácter económico y social. Es el consejero del gobierno en todo tipo de proyecto normativo (legislativo o administrativo) de carácter económico y social y consejero obligado en materia de planeación (artículo 70 C.).

Las sesiones del Consejo, plenas o por comisiones, no son públicas; pero sí lo son las opiniones que dirige al gobierno.

Desde luego, las opiniones de esta asamblea no vinculan al gobierno; pero gozan de tal prestigio y fuerza políticas, que resulta difícil para éste ignorarlas, y si las demerita normalmente hace públicas las razones y los motivos que lo llevaron a no recoger las opiniones del Consejo.

Finalmente, el gobierno, considerando todas estas participaciones, somete al Parlamento la aprobación del Plan bajo la forma de dos leyes de plan: la primera, que define para un periodo de cinco años las opciones estratégicas, los objetivos y las grandes acciones para lograr los resultados programados, y la segunda, que define las medidas jurídicas, financieras y administrativas que será necesario adoptar para realizar los objetivos previstos en la primer ley del plan.

Es importante señalar que cuando se publicó la actual constitución francesa en vigor (4 de octubre de 1958), la planeación ya tenía más de diez años de aplicación, por lo que ya hace referencia a los planes de desarrollo (vgr., artículo 70). Sin embargo, dentro de la definición de las materias que son objeto de la ley (artículo 34), no se hace referencia a la planeación o a los planes de desarrollo.

En tal virtud, ante la aprobación parlamentaria del proyecto de ley de reforma a la constitución, algunos diputados y senadores de la minoría solicitaron la intervención del Consejo Constitucional, pues consideraban que el proyecto de ley era anticonstitucional, por no estar previsto, justamente en su artículo 34, como una materia de competencia legislativa.

En su decisión del 27 de julio de 1982, la alta Corte constitucional desestimó el argumento y confirmó el carácter legislativo del Plan, "considerando que si los términos de plan o de planificación no figuran en el artículo 34 de la Constitución, en la enunciación de las materias reservadas a la ley, no es menos cierto que, por su objeto propio, el contenido de un plan plurianual toca materias reservadas a la ley".²⁵

Con esta decisión quedó definitivamente resuelta la cuestión y confirmado el carácter legislativo del Plan, mismo que resulta no de las

²⁵ Ver *supra* nota 15.

particularidades del régimen jurídico francés, sino del "contenido mismo del plan" que, aun siendo indicativo, se refiere a las distintas materias que son competencia del Poder Legislativo. Parece claro que el mismo razonamiento sería aplicable para respaldar la tesis de que el plan de desarrollo, en México, debe considerarse, en razón de su contenido y objeto, como de competencia del Poder Legislativo, pues, en última instancia, se refiere a la mayor parte de las materias a que se refiere el artículo 73 de la Constitución.

Aceptar la aplicación de este razonamiento para el caso mexicano, representaría, sin duda, un gran avance en la caracterización verdaderamente democrática del PND y del sistema de planeación en su conjunto.

Queda todavía por aceptar la gran necesidad y utilidad de nuestro sistema por considerar una participación social, en la planeación, eficaz, permanente y estructurada que garantice que efectivamente exista una participación social amplia, diversificada, plural, global, multisectorial y multirregional.

Que dicha participación social se desarrolle de manera permanente, estructurada y con la posibilidad real de influir sobre el Plan y de darle seguimiento a su ejecución.

En suma, Georges Chacornac explica que con la reforma a la planificación francesa se busca multiplicar las instancias de reflexión, ampliar el círculo de consultas y aumentar el número de participantes en el proceso de planeación. El propósito final consiste en substituir un plan del Estado por un verdadero plan de la nación que recoja las inquietudes y atienda las necesidades de las regiones (base de la organización territorial), así como de los distintos agentes sociales a quienes está dirigido el plan; solamente bajo esta condición se puede hablar de una planeación generalizada.²⁶

Al mismo tiempo, reforzando la participación de los agentes económicos y sociales, de las regiones y del Poder Legislativo, se avanza realmente en la democratización de la planeación, lo cual permite que el Plan se cumpla mejor sin tener que recurrir a la ejecución coercitiva de sus previsiones. "Por su naturaleza, el Plan es más un acto colectivo que un acto normativo." De ahí la diferencia sustancial entre un Plan del Estado y un Plan de la nación.

El Plan está concebido, en Francia, como un instrumento que guía la actividad económica, política, social y cultura, tanto de la sociedad

²⁶ *La réforme de la planification, op. cit.*, pp. 3 y ss.

civil como de la política, y que es, en consecuencia, el resultado de la acción conjunta de estas dos instancias que negocian el contenido del Plan, y que asisten igualmente, de manera libre y coordinada, a dar cumplimiento a sus previsiones.

Un Plan democrático es un Plan que se elabora a partir de una participación social generalizada; pero que permite también dicha participación en la ejecución, evaluación y modificación del Plan. Un Plan verdaderamente democrático es un Plan que se ejecuta.

Para lograr este propósito, el Plan debe estar bien concebido —es decir, que refleje la presencia de los distintos agentes a los que está dirigido—; para ello requiere que se apruebe en distintas etapas (dos leyes del Plan) y por diversas instancias (Comisión Nacional de Planeación, gobierno, Consejo Económico y Social y Parlamento).

IV. OBSERVACIONES FINALES DE CONJUNTO

La gran aportación del sistema de planeación francés consiste, sin duda, en demostrar que es posible planear en una economía de mercado; en un sistema político que respeta las libertades económicas y el derecho de propiedad privada y que logra, al mismo tiempo, que el Plan se cumpla sin necesidad de hacer uso del aparato coercitivo del Estado.

Esta gran realización ha sido posible gracias al aparato de participación social que respalda al conjunto del proceso de la planeación.

El Plan francés representa, a no dudarlo, una versión actual y dinámica del utópico contrato social que imaginó Jean Jacques Rousseau, como mecanismo que permitía la convivencia social y la orientación de la comunidad hacia propósitos comunes (definidos y ejecutados por un acuerdo mayoritario), en un marco de respeto a la libertad del individuo. Más que ello aún, representando la posibilidad real que genera la propia sociedad —bajo la coordinación de los distintos órganos del Estado— por hacer una realidad el “derecho al desarrollo”²⁷ que intenta toda sociedad.

Podríamos decir que el Plan de Desarrollo de un país equivale a lo que sería la “Constitución económica, social y cultural” de la sociedad a la que está dirigida. En realidad, el Plan es la norma (obligatoria o facultativa) de mayor jerarquía en el terreno económico y social; su

²⁷ Para un comentario más específico sobre la noción de “Derecho al desarrollo” y la planeación, ver mi artículo “La planeación y el derecho al desarrollo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 58, UNAM, 1987.

vocación es determinar las grandes acciones que la sociedad en su conjunto debe emprender para realizar los objetivos programados. En su materia, el Plan no se subordina a ninguna otra norma, desde luego, siempre y cuando cumpla con el procedimiento legal establecido para su elaboración.

Si el Plan equivale a lo que sería una "Constitución económica y social", es decir, sería la norma de las normas, el texto fundamental, en materia económica y social, entonces su procedimiento de elaboración deberá ser similar al de una Constitución.

Recordemos el claro y profundo ensayo sobre la esencia de la Constitución de Fernando La Salle, en donde el autor clásico sostiene que la Constitución no es otra cosa que "la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país".²⁸

Para La Salle, una Constitución que no recoja la presencia de estos agentes sociales que son los que dan vida y forma a la comunidad, no es sino una "Constitución hoja de papel" incapaz de guiar a la sociedad a la que está dirigida y que inevitablemente será superada por la real y verdadera Constitución que representan esos factores reales de poder.

Para contar con una verdadera Constitución real y efectiva, "se cogen esos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita y a partir de ese momento. . . se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas".²⁹ Lo mismo se debe de hacer con el Plan: tomar a los agentes económicos y sociales del país y plasmar su presencia en su Plan Nacional de Desarrollo.

Independientemente de la validez del simil que he utilizado entre la Constitución y el Plan, creo que es válido pensar que el Plan Nacional de Desarrollo no puede ser otra cosa sino la expresión de los factores reales del poder en materia económica, social y cultural. Mientras ellos no se encuentren reflejados en el Plan, éste será un instrumento incapaz de regir sus actividades y no será otra cosa que un Plan de Desarrollo "hoja de papel", que será rebasado por la realidad económica y social a la que pretende dirigir.

Si el Plan logra expresar "la determinación consciente de la concreta forma de conjunto por la cual se pronuncia o decide la unidad"³⁰

²⁸ "¿Qué es una Constitución?", en *Antología, de lecturas para teoría constitucional I*, México, UAM, Azcapotzalco, 1a. parte, 1979, pp. 49 y ss.

²⁹ *Idem*, p. 55.

³⁰ Concepto que utiliza Carl Schmit para expresar el concepto positivo de Constitución, que coincide, en última instancia, con el de Fernando La Salle. en *Teoría de la Constitución*, op. cit., p. 24.

económica y social del país, entonces y sólo entonces, el Plan tendrá la capacidad de poder orientar las acciones sociales, y de transformar su realidad en el sentido programado.

La propia planeación soviética, que a diferencia de la nuestra es obligatoria, reconoce la necesidad de que el contenido del Plan se defina a partir de la participación de sus fuerzas económicas: "El principio básico de la organización de la planificación de la economía soviética es el principio del centralismo democrático. . . lo que significa, en primer lugar, que el proceso de confección del Plan a todos los niveles se efectúa con la participación y bajo el control de las masas."³¹

Parece ser que es un requisito indispensable para cualquier proceso de planeación (indicativa u obligatoria) partir de la participación activa, permanente y estructurada de los agentes económicos y sociales; así como de las diversas instancias y autoridades estatales.

Un Plan de Desarrollo, para que se pueda cumplir, tiene que ser democrático, es decir, el resultado de una participación generalizada y orgánica de sus destinatarios, que actúan en el conjunto del proceso y que tienen la posibilidad de ejercer cierto control en la elaboración, ejecución, modificación y evaluación del Plan. El caso francés demuestra que esta idea no sólo es viable, sino condición indispensable de eficacia de la planeación indicativa.

Un Plan de Desarrollo democrático no puede ser el resultado de la sola acción del presidente de la República; requiere de la participación popular y, además, de la sanción del poder de decisión, del poder de control, del poder de discusión política, que es el Poder Legislativo, mismo que, por otra parte, encarna la representación política de la nación a quien está dirigido el Plan.

Tal y como lo concibe la Ley de Reformas a la Planificación en Francia (29 de julio de 1982), se trata de sustituir el Plan del Estado (en México se trata del Plan del presidente) por un Plan de la nación.

³¹ Berri, L., *Planificación de la economía socialista*, Moscú, Editorial Progreso, 1977, p. 18.