

LA PREPARACIÓN DEL FUTURO. DERECHO DE PLANEACIÓN

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ

I. CONCEPTO DE PLANEACIÓN O PLANIFICACIÓN

“Planear”, dice el diccionario, significa “Trazar o formar el plan de una obra”, o bien “hacer planes o proyectos”. *Plan*, a su vez, se define como: “Intento, proyecto, estructura”; y por *proyecto* se entiende: “Planta y disposición que se forma para la realización de un tratado, o para la ejecución de una cosa de importancia”. Y en otra acepción: “Conjunto de escritos, cálculos y dibujos que se hacen para dar una idea de cómo ha de ser y lo que ha de costar una obra de arquitectura o de ingeniería”.

En el lenguaje común, *planear* implica, en primer lugar, la determinación de un propósito. Por definición, el alcanzarlo es algo que se ubica en el futuro, y para ello, se hace necesario prever los medios que habrán de emplearse y, en muchos casos, el tiempo requerido para llegar al fin propuesto.

La ciencia económica adoptó los términos *planeación* o *planificación*, que son equivalentes, para aludir esencialmente a los mismos elementos genéricos del concepto común, pero referidos a la consecución de metas económicas, esto es, relativas a la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de los miembros de una determinada comunidad.

La planeación económica surge como un instrumento que permita ordenar racionalmente las actividades necesarias para generar y distribuir la riqueza. Su aplicación busca sustituir la *mano invisible* de la que hablaba Adam Smith, para poner en su lugar otra plenamente visible: la voluntad estatal, cuya misión sería corregir las injusticias y desigualdades propiciadas por el libre mercado. Por su propia naturaleza, en principio, *planeación* y *mercado libre* son términos antitéticos. No obstante, como veremos, su evolución histórica ha dado lugar a la búsqueda de una síntesis entre ambos.

La planificación económica, entendida como un proceso en el que se definen los grandes objetivos de la economía nacional —cuantificando las metas que deben alcanzarse—, se determinan y asignan los recursos necesarios para el logro de tales metas y se establecen los tiempos en que deberán cumplirse los sucesivos pasos requeridos para llegar a los fines previstos, se aplicó originalmente en los países socialistas, una de cuyas características principales es la existencia de una economía centralmente planificada.

Algunos países capitalistas fueron adoptando técnicas de planeación económica compatibles con la actividad privada mediante instrumentos flexibles en los que el Estado establecía proyectos y ordenaba los medios para hacerlos factibles.

Después de la Segunda Guerra Mundial se extendió la aplicación de la planeación en diversas naciones capitalistas con sectores públicos de la economía más o menos amplios. Por *sector público* entendemos el conjunto de entidades que son total o parcialmente propiedad del Estado y que se dedican a producir o comercializar bienes y servicios.

Así, el concepto que nos ocupa ha devenido más complejo al consistir en una actividad tendiente a fijar los principales fines de desarrollo económico que se propone el país, establecer metas a ser logradas por el sector público, crear dispositivos para inducir (no obligar compulsivamente) a los sectores social y privado a que realicen determinadas tareas; formular instrumentos para concertar acciones con diversos agentes económicos y diseñar estrategias para equilibrar las cargas y los beneficios entre distintos grupos de la sociedad y regiones del territorio nacional.

Todas las acciones anteriormente mencionadas requieren para su ejecución de instrumentos jurídicos que establezcan el marco normativo en el que habrán de desarrollarse. En ellos se plasman desde las normas que se refieren a las facultades de la autoridad para ejercitar las tareas planificadoras hasta las que tienen que ver con la manera como se crean los acuerdos de voluntades entre el sector público y aquellos que no estando obligados coactivamente al cumplimiento de determinadas metas económicas, sí puedan adquirir compromisos jurídicamente exigibles.

Ello traslada el concepto de planeación del ámbito económico al jurídico y da origen a lo que se denomina *derecho de planeación*, es decir, el conjunto de normas que tienen por objeto regular el proceso de planeación económica tal y como ha sido descrito con antelación.

El concepto jurídico de la planeación aparece en la Ley de Planeación, que en su artículo 3o. dice:

Para los efectos de esta ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base con el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Como veremos más adelante, al estudiar la evolución histórica del derecho de planeación, en el momento actual se establece como una actividad de naturaleza fundamentalmente administrativa, atribuida al Ejecutivo federal. No obstante, y dada la índole del trabajo que nos ocupa, es necesario reflexionar sobre una característica toral de la planeación: si ésta constituye un ejercicio de carácter nacional que tiene por objeto el logro de las principales aspiraciones del país, es evidente que dichas aspiraciones sólo pueden ser definidas por medio de la actividad política, y que, en consecuencia, la política es el ámbito propio de las definiciones de la planeación. No es ésta, pues, un mero ejercicio administrativo; en ese ámbito se desarrolla y se aplica, pero los objetivos básicos sólo pueden llegar a establecerse mediante el proceso político, entendido éste a la manera en que lo hace David Easton, como una asignación autoritaria de valores. Esta expresión significa la selección de aquellos aspectos que se consideran valiosos por parte de la sociedad, para que su alcance se realice a través de los actos de órganos de autoridad que efectúen las tareas necesarias e impongan las condiciones precisas para que los objetivos se consigan.

Así apreciamos que la planeación o planificación, para ser analizada con profundidad, debe ser considerada no sólo como un concepto económico o jurídico, sino fundamentalmente político. Ello salta a la vista cuando observamos que en nuestra propia Constitución el objeto al que se dirige la planeación es el *desarrollo nacional*, como lo dice expresamente el artículo 26 constitucional. En el artículo 25 se determina que dicho desarrollo debe ser *integral*. Además, se alude en ambos artículos a un conjunto de conceptos como la soberanía nacional, el régimen democrático,

la justa distribución del ingreso y la riqueza, etcétera. Estamos, entonces, en presencia de una planeación que va más allá de la consecución de metas económicas específicas, y tiende a una tarea más amplia y ambiciosa: fijar los grandes fines vinculados a valores substanciales para la nación mexicana. Por ello, su determinación constituye un ejercicio de la más pura naturaleza política, dado que justamente se trata de establecer los objetivos que, como un todo, se propone la comunidad no sólo en cuanto al crecimiento económico, que es estimado en su carácter instrumental, sino como *desiderata* de la vida colectiva. En consecuencia, el análisis de estos valores como fines deseables y deseados por el pueblo mexicano constituye una actividad compleja. En ellos se encierra todo el conjunto valorativo del derecho nacional, y por eso será preciso y conveniente hacer una disección de lo que estos valores representan y de lo que contienen como ideas integradoras y multicomprendivas. Cada una de ellas representa un fin colectivo, digno de ser alcanzado, pero que, consecuentemente, implica una serie de fines intermedios y de bienes concretos que a su vez integran cada uno de estos grandes conceptos generales.

II. EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE PLANEACIÓN EN MÉXICO

El primer antecedente verdaderamente digno de ser considerado como perteneciente al derecho de planeación se da el 15 de junio de 1928 durante el mandato de Plutarco Elías Calles. Éste emitió la Ley para crear el Consejo Nacional Económico, con facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, siguiendo una práctica muy usual en ese tiempo. Se trataba de constituir un órgano de carácter técnico-consultivo que efectuara investigaciones de tipo económico y social y que tendría la naturaleza de organismo autónomo.

Más adelante, el 12 de julio de 1930, durante el régimen de Pascual Ortiz Rubio, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley sobre Planeación General de la República. Con fundamento en esta ley se pretendía elaborar *El Plano Nacional de México* (*sic*), por virtud del cual se ordenarían las tareas gubernamentales tendientes al desarrollo material y constructivo del país, para la cual se creaban la Comisión Nacional de Planeación y la Comisión de Programa. Pese a lo visionario de estas disposiciones jurídicas, en la práctica no tuvieron un impacto considerable.

En 1934 el Partido Nacional Revolucionario, que había postulado la candidatura de Lázaro Cárdenas, elaboró para el gobierno de este presi-

dente el denominado Plan Sexenal del Gobierno Mexicano, que se aplicaría entre los años 1934 y 1940. Es cierto que no se trata propiamente de un instrumento jurídico; sin embargo, constituye un importante antecedente en los trabajos de planificación en nuestro país. En 1940, para el sexenio que habría de cubrir el presidente Manuel Ávila Camacho, se formuló por el Partido de la Revolución Mexicana, un segundo Plan Sexenal.

En cuanto a las normas de carácter propiamente jurídico, habría que destacar que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 31 de diciembre de 1935, introducía el concepto de *planeación*. Igual referencia se contenía en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1946. También debe hacerse alusión a la regulación de diversos preceptos constitucionales que dieron al Ejecutivo facultades de planeación en diferentes materias; por ejemplo, las Leyes Reglamentarias del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y de la Minería; la Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica; la Ley Federal de la Reforma Agraria y la Ley Federal de Aguas.

En 1947 la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal dio origen a la formación de diversas comisiones tendientes a la regulación de la inversión pública. Fue por este medio y a través de disposiciones principalmente reglamentarias expedidas por el Ejecutivo, como se desarrolló un conjunto de regulaciones relativas a la planeación económica y social.

Durante el régimen de don Adolfo Ruiz Cortines y dependiente de la propia Presidencia de la República, se creó en 1954 la Comisión de Inversiones. Esta Comisión tuvo a su cargo la elaboración del Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, que incorporó ya una metodología cuantitativa mucho más definida que la de los planes sexenales anteriores.

Posteriormente, en 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia, la cual absorbió a la Comisión de Inversiones, que se transformó en Dirección de Inversiones Públicas, y se crearon en las Secretarías de Estado las direcciones de planeación.

Durante el régimen de Adolfo López Mateos (1958-1964) se empezaron a apreciar algunos indicadores que mostraban una disminución en el ritmo de crecimiento de la economía. Además, los acuerdos establecidos en el marco de la *Alianza para el Progreso*, impulsada por los Estados Unidos, suponían la necesidad de elaborar planes de desarrollo formula-

dos para que cada país alcanzara, en su ámbito de acción, los objetivos generales de la Alianza. Dichos planes eran también requisitos necesarios para obtener el crédito externo previsto en este sistema de cooperación interamericana. A fin de adaptarse a estas necesidades, se elaboró entonces el llamado Plan de Acción Inmediata, que debía aplicarse los años 1962 a 1964.

En el gobierno de José López Portillo, de 1976 a 1982, se incrementó el énfasis en la necesidad de la regulación jurídica de la planeación y se introdujeron disposiciones correspondientes en las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y General de Deuda Pública. Asimismo, se expidió el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

En la elaboración de este plan participó de manera muy activa el entonces secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid Hurtado, que sería el sucesor de López Portillo en la Presidencia de México. De la Madrid impulsó, con particular vigor, el marco jurídico de la planeación, y durante su gestión gubernamental alcanza rango constitucional la planeación. Ya con anterioridad se había interpretado el texto constitucional en el sentido de que el contenido de diversos artículos constituía un sustento jurídico para las tareas planificadoras. Se estimaba así, principalmente, que los artículos 3o., 5o., 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123 y 131, en distintos puntos de su contenido establecían bases para el ejercicio de planeación que había venido efectuando el gobierno mexicano.

El 3 de febrero de 1983 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XIX-d, XIX-e, y XIX-f de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y quedaron así instauradas las bases constitucionales de la planeación en nuestro país.

Ya el 5 de enero de 1983, fundado en las disposiciones genéricas en las que se había sustentado el proceso de planeación en México, el Congreso de la Unión había emitido la Ley de Planeación, que vino a ser la segunda en su género, pero la primera que recoge los principios modernos de la planeación y los inscribe en un propósito de desarrollo integral.

La Ley de Planeación introduce el concepto de *Sistema Nacional de Planeación Democrática* y determina cuáles son los instrumentos jurídicos a través de los cuales se desarrolla dicho sistema. El principal es el Plan Nacional de Desarrollo, que debe elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que

toma posesión el Presidente de la República. Este es el único instrumento que tiene la categoría de *plan*.

Con fundamento en las referidas disposiciones jurídicas se han emitido, por el Ejecutivo federal, los planes nacionales de desarrollo correspondientes a los sexenios de los presidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

III. LOS VALORES QUE ORIENTAN LA PLANEACIÓN

La planeación es un ejercicio necesariamente vinculado al futuro. En ella se proyecta lo que, en esencia, la nación quiere ser. En ese sentido conjunta y sintetiza diversos valores. Adicionalmente, debe jerarquizarlos, ya que sus objetivos prioritarios serán aquellos que representen los valores considerados de mayor entidad por la colectividad.

La planeación no puede ser un mero ejercicio de variables matemáticamente expresadas; no debe dirigirse a indicadores de crecimiento, sino a índices de desarrollo, entendido éste como un concepto que implica la elevación del nivel de vida de todos los habitantes en un sentido integral que incluye y se sustenta en la actividad económica, pero que alcanza su plenitud en el desarrollo social y cultural.

Independientemente de que el gran proyecto de un pueblo se encuentra expresado, en términos generales, en su Constitución, a la que podríamos denominar el *plan de planes* porque contiene las decisiones políticas fundamentales de cada país, en el nuestro la parte correspondiente a la planeación ha venido a sintetizar, efectivamente, en el texto de los artículos que a ella se refieren, los elevados propósitos nacionales que han orientado al Constituyente desde 1917 y que han continuado incorporándose con la evolución de este siglo mediante la tarea del llamado Poder Constituyente Permanente o Poder Reformador de la Constitución.

Vale la pena reiterar aquí que si *planear* significa adaptar las normas jurídicas a esas decisiones nacionales, para jerarquizar el contenido de los propósitos parciales que lleven a la consecución de aquéllas, diríase que constituye una actividad que *valoriza los valores*. Esto implica que, en el marco de los objetivos fundamentales que se ha planteado la nación, debe establecerse una gradación de los diferentes propósitos concretos que hagan posible los fines mediatos. El asunto que se nos plantea para seleccionar y definir los valores que orientan la planeación, es de suyo complicado por lo que hemos venido explicando, y su solución pasa por una reflexión

inicial en cuanto a la naturaleza de tales valores. Un rasgo indispensable en ellos es su función integradora, globalizadora, que por sí misma tiende a aglutinar y acumular un conjunto de valores precedentes. Por otro lado, la dinámica social no solamente hace difícil definir concretamente el contenido de los valores orientadores, sino que éstos a veces aparecen como presupuesto de los fines alcanzados. El más claro de los ejemplos al respecto se refiere a la democracia, y en esto tendré que adelantar alguna parte del análisis posterior para que se comprenda la naturaleza del problema en los dos aspectos que vengo mencionando.

La democracia, evidentemente, es un valor complejo que incluye otros valores que lo integran, como la libertad individual, el consenso, la pluralidad, la tolerancia, el debate público y abierto de las cuestiones nacionales, por señalar los más destacados. Pese a su complejidad, si la estimamos *valor* en el sentido original que dimos a la palabra, de aquello que es considerado deseable y por lo tanto debe buscarse como una finalidad, es porque, ciertamente, también podemos identificar un antivalue. A la democracia podemos oponer la autocracia. La democracia será buena y éticamente deseable desde el punto de vista colectivo en la medida en que conjunta una serie de valores positivos y se contrapone a la autocracia, a la dictadura, al autoritarismo, como formas que suponen una serie de valores negativos, que suprimen la libertad del hombre, el valor del consenso, el del debate público, el de la tolerancia y los demás valores que a su vez integran el valor superior denominado democracia, como estado ideal de la vida política de una comunidad.

La *democracia* aparece como finalidad explícita en el contenido de los instrumentos jurídicos de la planeación, como el Plan Nacional de Desarrollo, que dedica todo un capítulo al desarrollo democrático, expresión que alude a un proceso de perfeccionamiento de la vida pública, entendido, como lo dice nuestra Constitución, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Empero, la democracia no solamente aparece en la conceptualización teórica de la planeación como un objetivo a alcanzarse, sino como una condición de la planeación misma, o como una de las características que debe cumplir dicha actividad. El artículo 26 constitucional dice: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al creci-

miento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.

Esto quiere decir que la democracia es condición y propósito. Por un lado, la planeación debe ser democrática y, por otro, debe tender a la democratización. ¿Cómo puede compatibilizarse esta dualidad? En primer lugar, reforzando la idea de que el valor democracia está considerado como crucial, puesto que guía la actividad que se dirige hacia ella, y además dicha actividad, al realizarse, debe cumplir con los principios democráticos.

Hay que hacer notar que el proceso de planeación, independientemente de los resultados a los que llegue, puede ser, en su origen, democrático o no democrático. Pongo un ejemplo extremo: supongamos a un dictador autoritario que emplea métodos represivos y que sin embargo elabora un plan para pasar de su autocracia a la democracia, y supongamos que el plan tiene buenas intenciones y que funciona de modo que se llega al establecimiento del régimen democrático a partir de él. Obviamente, el plan no tuvo raíces democráticas, pero arribó a un resultado democrático.

Lo que quiere nuestra Constitución es que el ejercicio de planeación sea democrático en sus orígenes y en sus productos. En sus orígenes, en cuanto a que deben participar en él los sectores sociales. Aquí es preciso ir más allá de la planeación como acto administrativo realizado por el Ejecutivo de la Unión, pues parecería que sólo los procesos de consulta auspiciados por dicho poder, para generar los contenidos del plan, cumplen con el requisito de que aquélla sea democrática. En realidad, las mismas condicionantes constitucionales en las que se establecen los valores a los cuales debe ir dirigido el plan, tienen un origen democrático en cuanto a que provienen de un proceso constituyente representativo, en el que participan órganos surgidos de la voluntad popular. Igualmente, los instrumentos legislativos que sirven de sustento al plan, están elaborados por el Congreso de la Unión, poder representativo de origen democrático.

Esta observación es más trascendente si consideramos que estos instrumentos son modificables. Si el Congreso de la Unión en un momento determinado decide cambiar la Ley de Planeación, ahí podrá la voluntad popular, actuando en el plano legislativo, influir sobre los principios y valores de la planeación. Por ello, insisto, la democracia en el procedimiento de planeación no se agota en las consultas que el Ejecutivo realiza, sino que se extiende a la legislación como fuente de la estructura jurídica reguladora de dicha planeación.

Esta larga disquisición ejemplificativa sobre los problemas que plantea la definición de los valores supremos, orientadores de la planeación y el doble carácter que a veces revisten, ilustra las complicaciones que enfrenta la labor que nos ocupa, y lo dicho acerca de la democracia sería aplicable a valores como la justicia, la seguridad y otros más. En el meollo de estas dificultades se encuentra el fenómeno de la existencia de dos dimensiones o planos valorativos: el individual y el colectivo.

Por su propia esencia, tratándose de proyecciones al porvenir que tienden a la realización de las aspiraciones comunitarias, es claro que la planeación se dirige a lo que podríamos llamar *valores colectivos*: aquellas condiciones consideradas por un pueblo como ideales que inspiran la convivencia social y cuya realización satisfará las necesidades del conjunto. Por otra parte, en un régimen democrático fundado en valores de carácter liberal e individualista, la búsqueda de bienes colectivos tiene como corolario la atención de las necesidades individuales y concretas de los miembros de la comunidad. De esta manera, a cada realización de un valor colectivo deberá corresponder, en cierta medida, un valor individualizado, pero sería desproporcionado pretender abarcar toda esa gama de valoraciones en un ensayo como el que hacemos ahora. Bástenos recurrir a otro ejemplo: la razón inicial de ser de todo Estado como forma centralizada de autoridad sobre una población y un territorio determinados, es garantizar la seguridad de los integrantes de ese Estado e impartir justicia resolviendo los conflictos que se presenten entre sus miembros. Empero, la seguridad colectiva o la justicia, como valores, no pueden ser planeados, sino en términos cuantitativos respecto de los recursos que puede aplicar una sociedad a esos fines. Así, en la actividad normal del Estado quedan incluidas la seguridad pública y la impartición de justicia, siendo éstos, valores que se concretan individualmente, aunque formen parte de los grandes objetivos del proyecto nacional.

Por esta vía resultaría, entonces, que en el estudio de la planeación quedarían incluidos prácticamente todos y cada uno de los valores colectivos e individuales que orientan la acción del Estado, y eso no solamente sería demasiado pretencioso, sino haría inútil la realización de los análisis correspondientes a otras áreas del derecho. De ahí que sea conveniente buscar una limitación, en cuanto a cuáles son esos valores fundamentales que se contienen en los textos constitucionales referentes a la planeación.

Es necesario acudir aquí al sentido programático de la Constitución, no en la concepción un tanto despectiva de Karl Loewenstein respecto a

las que denomina *Constituciones nominales*, sino como expresión de una tarea de largo plazo que se impone un pueblo para alcanzar los ideales que dan razón de ser a su vida en común. Al leer el texto de los artículos constitucionales que aluden a la planeación, es evidente que en ellos se contiene todo el conjunto de aspiraciones supremas de la nación. Hay una frase clave al respecto en el artículo 26: “los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación”. A partir de esta aseveración se impone un ejercicio metodológico, que evite llegar al extremo de considerar que, finalmente, todos los valores a los que tiende el orden jurídico mexicano son materia y preocupación de la planeación. Si bien esto es así en un sentido último, necesitamos un esfuerzo de concreción, de sistematización y de síntesis tendiente a descubrir la naturaleza de los valores supremos que orientan a esta institución jurídica nacional. Con esa intención, me propuse enlistar los conceptos valorativos a los que se refiere Félix E. Oppenheim como juicios normativos presentados gramaticalmente con el carácter de descriptivos, contenidos en las expresiones constitucionales. Acudí principalmente a diversos artículos de naturaleza programática, como son, por supuesto, el 25 y el 26, referidos a la planeación, y los artículos 3o., 4o., 27, 89 y 123. Recogidas las expresiones contenidas en estos artículos podemos, en una primera instancia, encontrar las siguientes nociones que presentan ese carácter valorativo:

Integralidad del desarrollo nacional (empleo el neologismo *integralidad* porque el término *integridad* no corresponde al concepto que se desea transmitir, de *totalidad*); fortalecimiento de la soberanía; fortalecimiento del régimen democrático; crecimiento económico; fomento del empleo; trabajo digno y socialmente útil; justa distribución del ingreso; justa distribución de la riqueza nacional; libertad; dignidad (estas dos últimas atribuidas a individuos, grupos y clases sociales); seguridad; rectoría estatal del desarrollo nacional; concurrencia responsable de los sectores; exclusividad en áreas estratégicas; equidad social; productividad; explotación de recursos en beneficio general; organización y expansión del sector social; aliento y protección a la actividad económica de los particulares; amor a la patria; independencia política; autodeterminación; solidaridad internacional; justicia; constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; democracia; representatividad; participación; nacionalismo; solución pacífica de controversias; aprovechamiento de nuestros recursos; acrecentamiento cultural, dignidad de la persona; integridad de

la familia; interés general de la sociedad; fraternidad; igualdad; pluriculturalismo; protección a la salud; derecho a una vivienda digna; promoción de empleos y organización social para el trabajo; propiedad nacional de tierras y aguas; imposición de modalidades a la propiedad privada; integridad de la tierra de los grupos indígenas y seguridad nacional.

Este universo valorativo requiere de una sistematización. ¿Cómo simplificarlo y buscar los valores integradores? Para ello podemos acudir a un método que nos permite identificar aspectos comunes entre ellos y verificar cuáles aparecen como conceptos más amplios que incluyen a otros de menos extensión.

Así, por ejemplo, podrían extraerse aquellos que tienen un contenido primordialmente económico, como serían: crecimiento económico; fomento del empleo; justa distribución del ingreso; justa distribución de la riqueza nacional; productividad; explotación de recursos en beneficio general; organización y expansión del sector social; aliento y protección a la actividad económica de los particulares; aprovechamiento de nuestros recursos, y organización social para el trabajo. Por supuesto que algunos otros de los enunciados pueden también tener un contenido económico, como podría ser la propiedad nacional de tierras y aguas, pero éste nos parece que se vincula más con el valor *soberanía*.

Del análisis de los conceptos valorativos de tipo económico podemos llegar a establecer un denominador común y enunciar un valor que los englobe a todos; éste sería, a mi juicio, el de la *justicia social*.

Aplicando el mismo método propongo identificar ocho grandes valores integradores en el siguiente orden: democracia; justicia social; soberanía; seguridad; legalidad; libertad; dignidad y paz.

Contenido y proyección de los principales valores de la planeación

1. *Democracia*

Ponemos en primer lugar a la democracia por la explicación ya hecha en cuanto a su carácter de condición y resultado del proceso de planeación. La democracia, como valor, constituye el *medio ambiente* (permítaseme esta figura) indispensable para que florezcan los demás valores, dado el sentido y alcance que tiene y del cual ya nos ocupamos en páginas anteriores.

2. *Justicia social*

Desde la perspectiva económico-social, la justicia social es el valor supremo de la planeación. Empero, puede ser lograda tanto en un medio antidemocrático como en uno democrático. Salvo que, según nuestra propia filosofía, la justicia social lograda antidemocráticamente no implica *desarrollo*. Puede haber crecimiento económico, incluso justo desde el punto de vista material, sin democracia. También puede existir una democracia formal con crecimiento injusto por el intolerable acaparamiento de la riqueza. Si la democracia ha de tener una dimensión económica, ésta tiene que ver con el reparto equitativo de los bienes socialmente producidos.

El proyecto nacional, democráticamente construido, tiene que desembocar en un valor que recoge, primero, las aspiraciones en materia económica resumidas en dos términos: crecimiento y justa distribución; pero va más allá: como expresión de un desarrollo integral comprende la extensión universal de los satisfactores indispensables, como la educación, la salud, la preservación ambiental, la cultura y la recreación. La justicia social intenta que todos esos bienes sean accesibles, y estén equitativamente distribuidos entre todo el espectro social, sin que nadie quede por abajo de la línea de la pobreza.

Pero el *desideratum* de la justicia social como producto de la planeación es inalcanzable si ésta no está dirigida conscientemente a vincularse al conjunto de las relaciones internacionales. Eventualmente ya no puede haber justicia social, no sólo en los Estados con menor nivel de desarrollo, sino incluso en los desarrollados, en tanto no exista un proceso de intercambio global que además de comprender las actividades económicas atienda a otros aspectos de la vida en común en nuestra aldea global.

El fenómeno de la injusticia social se agrava también en el mundo desarrollado por el hecho de que se ha acentuado la concentración del ingreso y aumenta la brecha entre ricos y pobres. A ello se añade el fenómeno de los migrantes, que perciben una parte inferior de lo que deberían recibir, no sólo en términos monetarios, sino en términos sociales y políticos. Se les menosprecia en el salario, pero también como personas. Por eso la planeación de la justicia social a largo plazo, no aquel en que todos estaremos muertos, sino proyectado a unos veinte años, plantea un problema de alcance global.

No puede haber justicia social cuando una persona gana la vigésima parte que otra por hacer el mismo trabajo en el mundo globalizado. Esa

preocupación tiene también que recalcar en el concepto de democracia. La tendencia natural de las unidades económicas en el transcurso de la historia ha sido que correspondan también a unidades políticas. Si admitimos como válida la idea de la globalización como la lógica tendencia del desarrollo de la economía, tendríamos que aceptar igualmente que esa sea la natural inclinación del desarrollo de la política y que las decisiones colectivas planetarias se tomen democráticamente en un organismo mundial y no por las élites dirigentes de una sola nación que, pese a su capacidad hegemónica, no *representa*, en sentido político, la voluntad de los miles de millones de seres humanos que no participan en la formación de las decisiones que les afectan.

El fenómeno de la globalización, aun suponiendo que sea incipiente, debería significar una expansión de la capacidad soberana hacia una nueva dimensión. Lo que ha ocurrido actualmente, y a eso vamos en el apartado siguiente, es que la soberanía se ha convertido en una limitante de la capacidad decisoria de los pueblos y no en su efectiva expresión.

3. *Soberanía*

Si dijimos que planear es *valorizar los valores*, habría que explicar ahora por qué la soberanía, que parece el más sagrado y supremo de los valores nacionales, está colocada aquí en tercer lugar. La explicación se ha avanzado un poco en los términos de los párrafos anteriores. La soberanía, dígame lo que se diga, ha sido siempre un hecho relativo expresado por un concepto supuestamente absoluto. Se ha dicho clásicamente que *se es o no se es soberano*, y eso es falso. En términos relativos, y esto lo saben los gobernantes de todo el mundo, se es más o menos soberano según una serie de factores. Ahora bien, la soberanía debe estar definida en función de su origen; no puede haber, por lo menos teóricamente, soberanía nacional si no hay soberanía popular. Si un pequeño grupo, una élite, un puñado de elegidos, ha usurpado la voluntad general y a nombre de ella dispone lo que ha de ser de la nación, puede haber “soberanía nacional”, pero no habrá soberanía popular, y si no hay soberanía popular, no hay verdadera soberanía. Por eso la soberanía está subordinada a la democracia.

La soberanía popular requiere un cierto nivel de justicia social como soporte. Su aseguramiento, su permanencia, tienen que ver con el fortalecimiento de valores concretos referidos a necesidades básicas de la socie-

dad, como la salud, el empleo o la educación, los cuales hacen posible que los miembros de la colectividad estén en condiciones de participar en la formación consciente de una voluntad general que tenga posibilidades de manifestación soberana.

4. *Seguridad*

Viene después la seguridad. Ella implica que no sólo se preserve al individuo en su integridad física, sino en su vida socialmente considerada. No tiene que ver únicamente con saber que si sale uno a la calle no será asesinado; también supone que si uno muere, sus seres queridos estarán protegidos; que si uno ha laborado por muchos años recibirá una retribución razonable cuando esté viejo e incapaz de trabajar; que si por algún infortunio sufre un accidente, no dependerá sólo de lo que ha ahorrado individualmente, sino de lo que la comunidad ha guardado para preservar de estas desgracias a sus miembros; e incluso la seguridad de que naciendo en sociedad sus congéneres le garantizarán la educación indispensable para desenvolverse en ella.

5. *Legalidad*

La legalidad supone la prevalencia de la ley, expresión objetiva y conocida por aquellos a quienes va dirigida para que regule la interacción subjetiva que significa la vida comunitaria. De ahí que los cuatro grandes valores iniciales necesiten condensarse *en la ley* y realizarse *por la ley*. La planeación, los objetivos, los proyectos que significan compromisos sociales compartidos tienen que estar expresados objetivamente en el texto de la ley; si no, carecen de garantía.

6. *Libertad*

La cuestión de la libertad tiene que ver con la planeación, como ya el doctor Sergio García Ramírez lo explicaba en 1981 en su ensayo *Naturaleza jurídica de los planes nacionales, globales, sectoriales e institucionales*, porque *planear* significa, de algún modo, condicionar la libertad. Éste puede ser un condicionamiento individual: en la medida en que hago un plan personal y me lo impongo como valor y como meta, pierdo simultáneamente la posibilidad de cambiar el sentido de mi conducta en el corto plazo. Si la planeación, en este ejemplo, tiene que ver con una sola

persona, puede resultar irrelevante el cambio de objetivo; pero si pensamos en un núcleo ligeramente mayor, como la familia, podemos constatar que un plan realizado y aprobado en conjunto, si es cambiado, afectará las expectativas que otras personas elaboraron a partir del proyecto inicial. Así, visto en pequeña escala, apreciamos cómo el poder adquiere responsabilidad respecto de los objetivos que él mismo se plantea.

En toda planeación colectiva encontramos ese mismo elemento. La libertad individual considerada como un concepto puro está contrapuesta a cualquier forma de planeación colectiva. Al manifestarse tal libertad, incluso en un medio altamente participativo, como parte de un proceso de planeación, queda circunscrita a los objetivos de éste; esa es la naturaleza de toda acción planificadora ejercitada colectivamente.

Los resultados de la planeación, entendida como expresión de un proyecto nacional, comprometen no sólo a los que estuvieron de acuerdo originalmente con los objetivos planeados, sino también a aquellos que no hubiesen manifestado dicho acuerdo. Por supuesto, si la planeación es democrática debe mantenerse el respeto a los disidentes, quienes en un momento futuro pueden convencer a la mayoría para que cambie de opinión. Ésa es justamente una de las dimensiones esenciales de la democracia, y es la manera como se ejercita la libertad y se establece una mediación entre este valor individual y su expresión colectiva en la planeación.

Se entiende que la planeación es el resultado de un conjunto de voluntades *libres* que se manifiestan en un proceso democrático. Mantienen así un juego constante de divergencias y concordancias. La democracia no es un estado perfecto de participación popular para la determinación de fines colectivos; por el contrario, es un proceso de formación de voluntades cambiantes tanto del individuo como del conjunto, y la posibilidad del cambio es consubstancial a la democracia, que resulta así, la expresión colectiva de la libertad individual.

Si se pretendiera democráticamente tomar una decisión definitiva y eterna respecto de todas las cosas, se convertiría en autocracia. La mayoría suprimiría a todos sus contrarios, incluyéndolos forzosamente, o excluyéndolos. Por eso la democracia es un proceso, un medio y, a la vez, un *desideratum*, y así ésta constituye la proyección comunitaria de la libertad como valor individual, pero del mismo modo que la libertad personal está limitada por los derechos del prójimo, la democracia encuentra sus límites en el respeto a la dignidad de la persona individualmente con-

siderada y a los grupos minoritarios. Aparece aquí el siguiente valor que hemos enlistado, que es el de la dignidad.

7. *Dignidad*

Se entiende que toda planeación, al igual que todo derecho considerado como conjunto normativo, debe detenerse ante el meollo de la autoestimación. La realización de tareas que tienden a la elevación del nivel de vida y a dotar a las personas de elementos para su sobrevivencia, no puede llevarse a cabo mediante la pérdida del propio respeto y la caída en la humillación.

Este valor se expresa en derechos tales como el derecho a la educación, a la salud, a una vivienda *digna* o al trabajo *digno* y socialmente útil. En su dimensión colectiva la dignidad es parte de la soberanía: la no admisión de una injerencia externa y la preservación de la comunidad a la que uno pertenece. Tal dignidad se defiende, en situación extrema, incluso arriesgando un valor supremo individual, como es la propia vida.

8. *Paz*

Quizá con motivo de los acontecimientos en Chiapas al inicio de 1994, la paz se ha convertido también en valor central. Pero la paz es, como la democracia, precondition y objetivo. La convivencia pacífica es un valor social que debe mantenerse para que en ella prosperen el resto de los valores principales. Su preservación, a su vez, necesita de la operación normal de las funciones sociales y de la tolerancia como forma de aprender a asumir el lugar de los demás antes de juzgarlos. La brutalidad a la que pueden llegar las espirales de violencia de nuestros tiempos, como en la guerra civil que se desarrolla en Chechenia, la bárbara agresión interétnica en la ex Yugoslavia o la repetición de las atrocidades nazis ahora paradójicamente cometidas por el gobierno de Israel contra la población civil de Líbano, nos deben hacer valorar en mucha mayor medida, la paz de que hemos disfrutado en México.

IV. CONCLUSIONES

A la luz de lo anterior, la realidad del país en estos momentos parece dirigirse en sentido opuesto a la consecución de cada uno de los valores

que guían el proyecto nacional y que se supone deben ser alcanzados a través de las metas diseñadas por medio de la planeación.

Es cierto que en cuanto al logro de los objetivos democráticos se ha venido avanzando considerablemente y las principales fuerzas políticas trabajan en la búsqueda de consensos para mejorar los instrumentos formales de la vida democrática, pero esta negociación ocurre fundamentalmente entre las cúpulas de los partidos y no necesariamente refleja los contenidos materiales de la democracia que la gente requiere y cada vez exige con mayor vehemencia.

Las posiciones de las dirigencias partidistas reflejan el punto de vista de distintos grupos de elite y éstos parecen confirmar la *ley de hierro de la oligarquía* de Michels, ya no sólo a nivel de un solo grupo, sino de varios de ellos que, al abordar la supuesta reforma del Estado, se han quedado en la discusión de las reglas electorales respecto a las cuales estas elites políticas se encuentran divididas. Para colmo, esta discusión ocurre en un momento en que los partidos no se encuentran, por decirlo eufemísticamente, en un grado considerable de popularidad y credibilidad, y además afrontan difíciles procesos internos de adaptación a un nuevo sistema en el que las fuerzas políticas deberían transformarse en verdaderos partidos que permitieran un sistema moderno de juego entre ellos.

Un verdadero proceso de planeación nacional al más alto nivel no debería permanecer en el plano de las reglas formales de la democracia, sino en el de los profundos contenidos de la definición del Estado mexicano hacia el futuro, y en ello ocupa un papel central la economía. El modelo económico debe ser replanteado mediante una intensa participación democrática y el propósito de orientarlo hacia los valores consagrados en nuestra Constitución.

Una verdadera reforma del Estado debe abarcar, en primer término, la reforma económica, además de procesos de reforma social que recompongan la relación entre grupos: básicamente entre clases sociales y respecto de los grupos indígenas. Sin embargo, las elites dirigentes de los partidos, en lugar de una búsqueda de consensos sobre los grandes problemas nacionales, se han concentrado en la lucha electoral, considerando que primero deben subir al poder para desde ahí intentar aplicar sus soluciones a dichos problemas. Esto ha propiciado que se soslaye un tema fundamental, como es el económico, tanto en las discusiones entre los partidos, como en las propuestas mismas que los partidos presentan para la solución de los problemas económicos. En general, éstas son difusas,

confusas, con pocas definiciones y muchas generalizaciones en las que todo el mundo puede estar de acuerdo. Ello produce un fenómeno de lucha por el poder, basada en cuestiones secundarias sin que se garantice la presentación de proyectos económicos claros que sean el fundamento para una decisión popular en la materia. Con esto quiero decir que, ya sea a través de la búsqueda de acuerdos o a través de la lucha electoral poniendo al pueblo como árbitro de los modelos económicos en disputa, si es que existen aquéllos y ésta, debería abordarse este punto nodal, del concepto de planeación.

Como apunta García Ramírez en el ensayo mencionado anteriormente, el rumbo del país debe ser decidido democráticamente a partir de programas que se le presenten al electorado y que constituyan un primer requisito y fundamento orientador del proceso posterior de planeación. El pueblo no elegiría así entre opciones formales que disputan sus posiciones resaltando más los defectos de los adversarios que los méritos de las propuestas propias.

Si la planeación ha de ser un ejercicio fructífero en el que el ideal juegue un papel fundamental, las grandes transformaciones no se harán mediante la planificación cuantitativa de los técnicos y la racionalización de recursos de los administradores, ni siquiera a partir de los cálculos de conveniencia —así se justifiquen en razón del bien público— que efectúan los políticos. Esas grandes transformaciones las hacen los que planean en grande: los filósofos, los utopistas, los idealistas. Si antes dijimos que la planeación es un asunto político, ahora añadimos que su sustento es esencialmente filosófico.

En la sociedad contemporánea, la planeación enfrenta dos obstáculos de gran envergadura: por un lado, la extensión del neoliberalismo que, como ya dijimos, es por definición adverso a los procesos de planificación; por otro lado, la velocidad de los cambios tecnológicos que genera una transformación de variables difícil de prever en el mediano y largo plazo. El neoliberalismo le ha restado valor a cualquier forma de planeación, y la rapidez de las transformaciones tecnológicas disminuye la confiabilidad de la previsión de escenarios futuros. No obstante, como ya empiezan a apuntarlo algunos analistas contemporáneos, los principales problemas del mundo exigen métodos de planeación. Para verificar estas nuevas tendencias recomiendo la lectura de autores como Lester C. Thurow en *El futuro del capitalismo*; Paris Arnopoulos, en *Sociopolitics. Political Development in Postmodern Societies*; Michel Albert, *Capitalisme*

contre Capitalisme; Charles Hampden-Turner y Alfonse Trompenaars, *Las siete culturas del capitalismo*; Bill Gates, en *Camino al futuro*; y Charles A. Reich, *Opposing the System*.

El capitalismo triunfante enfrenta problemas de largo plazo que deben ser previstos y ordenadamente resueltos. Por citar algunos: planificar la convivencia a partir de recursos limitados, lo cual exige a las actividades humanas preservar el equilibrio ecológico global; plantear esquemas de educación y capacitación para el trabajo a largo plazo en un mundo en el que los avances tecnológicos obligan a la reasignación de tareas de los seres humanos. Habrá que enfrentar nuevas formas de trabajo, nuevas formas de producir, nuevas formas de relación entre capital y trabajo. Habrá que prever los fenómenos migratorios y otros problemas derivados del desordenado crecimiento demográfico, así como otro conjunto de retos que aún no podemos imaginar.

Ni el más exacerbado liberalismo capitalista podrá eludir en las próximas décadas el valor de la planeación en un mundo con recursos finitos y con una aparente infinita capacidad de reproducción humana. La planeación a escala mundial supone adecuadas respuestas en el nivel nacional y regional entendido como supranacional. Los países deberemos planear no sólo nuestros objetivos derivados de necesidades internas, sino la manera como hemos de insertarnos en unidades económicas de mayor tamaño, así como formas que hagan posible la toma de decisiones colectivas para esas unidades. Hay que crear condiciones para que a la globalización económica siga una globalización democrática, a fin de permitir a todos los involucrados participar en las decisiones mundiales. Las condiciones de la evolución del fenómeno demográfico y de la apertura de la brecha entre ricos y pobres en el mundo hacen necesario prever desde ahora respuestas compartidas. Debe cerrarse el paso a la tentación, que ya se manifiesta en los países desarrollados con los rasgos de xenofobia y racismo, de tratar de encontrar solución a estas dificultades por la vía de suprimir a los incómodos vecinos sureños. No parecería remoto el surgimiento de ideologías que lleguen a justificar el genocidio como forma de protección de la civilización "avanzada" y la pretensión de eliminar a miles de millones de seres humanos como si se tratara de la erradicación de una epidemia que hubiese proliferado sobre la piel de la tierra e, incluso, no dudo que algunos llegaran a afirmar que esa supresión sería por el propio bien de tales miserables a quienes se les haría un favor evitándoles los sufrimientos de la vida.

Esta visión apocalíptica no es desdeñable, y por eso la planeación orientada a los grandes valores que la inspiran dentro de nuestro régimen jurídico —los cuales deberíamos trasladar a las aspiraciones globalizadas— es un instrumento del que debemos seguirnos valiendo no sólo para atender nuestras preocupaciones domésticas como nación, sino para influir en la creación de un verdadero nuevo orden mundial que a todos integre, a todos asimile y a todos provea.