

guimiento de los objetivos y prioridades nacionales, vigila la congruencia del ejercicio del gasto público con respecto a los presupuestos de egresos y, en su caso, proporciona elementos suficientes para la aplicación de medidas correctivas.

Su naturaleza, por tanto, la ubica como una dependencia de apoyo y de vigilancia constructiva que no se involucra directamente en la operación.

b. *Instrumentos, mecanismos y apoyos*

Las fracciones II, IV, V, VII y X del artículo 32-Bis, determinan los principales instrumentos con que cuenta la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para cumplir sus atribuciones. Estos instrumentos son los siguientes:

1. El conjunto de normas que expida esta Secretaría para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control; la opinión previa que proporciona a las dependencias a modo de orientación y apoyo global sobre la reglamentación que expiden, y el propio Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.
2. La auditoría que realizan los órganos de control interno en las dependencias y entidades.
3. La auditoría que efectúan los auditores externos.
4. La auditoría gubernamental que realiza directamente la Secretaría de Contraloría de la Federación.

Las fracciones XI y XIX del artículo referido, establecen los siguientes mecanismos:

1. Los comisarios o equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades paraestatales, cuya responsabilidad se circunscribe al objeto y ámbito de acción de dichos órganos.
2. Los delegados de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en las áreas de coordinación sectorial de las dependencias, para apoyar y conjuntar los elementos relevantes que alimenten el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, en lo referente a los aspectos intra e intersectoriales.

Las fracciones XII y XIX del mismo artículo, señalan los siguientes apoyos:

1. Las contralorías internas de las dependencias.
2. Las contralorías internas o equivalentes de las entidades paraestatales.

5.5 PLANEACIÓN TÉCNICA SUPERIOR DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La planeación económica constituye una técnica de intervención a partir de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político, y de sus leyes, y

que inserta en la Carta Fundamental, define un proyecto nacional en función de objetivos precisados en una *ideología constitucional y política*.

Así, en la tarea planificadora confluyen tres aspectos esenciales: el *político*, entendido como la actividad que consiste en coordinar las conductas del cuerpo social hacia un objetivo; el *económico*, entendido como la técnica que somete la economía a un plan; y el *jurídico* que regula el plan y lo integra al concepto de estado de derecho sancionándolo en el orden normativo.⁵

En el plano político, la facultad planificadora del Estado surge del tipo de sistema económico establecido por la Constitución y por los límites impuestos en el llamado *orden público económico*. Es decir, la convergencia y armonía de los intereses generales de la sociedad y el ámbito de autonomía y libertades individuales reconocidas a nivel de garantadas a los gobernados. De acuerdo con el sistema que rige dichas orbitas de actuación, estaremos frente a planificaciones *indicativas* o *persuasivas*, o bien, frente a planificaciones de tipo *imperativas* o *autoritarias*. Dicha dicotomía también se refleja en el ámbito espacial o territorial, pues a sistemas políticos unitarios corresponden planificaciones imperativas, mientras que a sistemas político-administrativos federales o descentralizados corresponden técnicas planificadoras de corte indicativo.⁵

En la variable económica, el plan constituye una estructura o modelo de previsión de la política económica de un gobierno, dotada de una *estrategia* que asigna o concierne con los agentes productivos, tareas y objetivos cuantitativos a alcanzar en un plazo predeterminado. El tipo de obligatoriedad y la intensidad del plan en la sociedad civil, estarán determinados lógicamente por el sistema político y su respectivo *orden público económico*.

La generación, elaboración, implementación y ejecución del plan, deberán estar legitimados por el estado de derecho vigente y no desviar sus estructuras que puedan caer en la ilegalidad o ilicitud, por parte de los encargados de llevar a cabo la tarea planificadora.

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

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

⁵ Kaplan, Marcos, *Planificación y cambio Social en Nuevo derecho constitucional mexicano*, op. cit., p. 146 y siguientes.

5.5.1 Planeación en México

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

A. ENCUADRE POLÍTICO-CONSTITUCIONAL

El modelo de economía mixta diseñado por la Carta Fundamental, otorga al Estado la función rectora del proceso económico, rectoría que se funda tanto en el *estratégico* artículo 27 constitucional como en el 3°, los cuales se integran armónicamente con el 5° y el 28 que definen un orden público económico reservando al Estado sectores económicos estratégicos, y garantizan a los particulares una libertad de ejercicio económico y empresarial indiscutible. El nuevo artículo 25 redefine explícitamente tal función estatal rectora abocada ahora a lograr un *desarrollo integral*. Es decir, la política económica del gobierno federal y su misión interventora, está validada por una norma primaria, por lo que no corresponde ni a los mecanismos del mercado ni a grupos privados, orientar o imponer modelos de política económica exclusivamente privados o liberales.

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

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

En dicho esquema tripartito, el gobierno impulsa las consultas populares de planeación, en las que los diversos sectores presentan sugerencias que sirven de insumo para elaborar el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, instrumento fundamental de toda planeación.

B. VARIABLE ECONÓMICA

Afirmamos anteriormente que la planificación es la etapa superior de la política económica de un Estado, la cual supone un conjunto de pasos e instancias racionales que orientan la acción estatal en forma coherente, integral y permanente. Los principios que perfilan toda planificación económica son los siguientes: racionalidad; previsión; universalidad; unidad; continuidad; inherencia.⁶

a. Racionalidad

Puede decirse que el principio fundamental de la planificación del cual derivan otros principios, es el de la *racionalidad*. Esto es inherente en todas las etapas o fases del proceso, lo que implica, en última instancia, una actitud, una acción y un comportamiento racional. La selección de alternativas a seguir que hace el Estado ante varias opciones requiere inexcusablemente de un análisis científico acerca de las ventajas y costos de cada una de las alternativas, debiendo escoger aquélla que posibilite al máximo el aprovechamiento de los recursos empleados.

b. Previsión

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

c. Universalidad

Significa que la planificación llevada a cabo por el Estado debe comprender a todos los sectores, las actividades propias de cada uno, y del Estado mismo, para dotar de coherencia suficiente al plan. Los planes parciales y sectoriales, si

⁶ Witter V., Jorge, *Derecho económico y planeación en México*, Revista de Investigación Jurídica, núm. 7, año 7, México, 1983.

bien ayudan a la solución a corto plazo, requieran de globalidad, pues las interrelaciones de la economía exigen tratamiento integral y universal.

d. Unidad

Como resultado del principio anterior, surge el principio de la unidad. Significa que el plan es coherente, integrado, y constituye, por tanto, un todo orgánico y compatible. Para que el plan en su totalidad constituya un cuerpo unitario, es menester la aplicación de una actividad coordinada a cargo de un órgano específico, de modo que sea compatible el cuerpo de proyectos con sus respectivos programas, y éstos en consecuencia, con el Plan Nacional y Regional.

e. Continuidad

La planificación es un proceso continuo y permanente, dividido en fases o etapas que van repitiéndose en el transcurso del tiempo. En efecto, las etapas siguen un orden lógico y cronológico: diagnóstico, elaboración del plan, discusión y decisión, ejecución, evaluación y revisión. Por tanto, desde el punto de vista lógico e instrumental la planificación es el proceso que no tiene fin. O sea, al término de un plan, se pone en ejecución el siguiente.

f. Inherencia

Debe ser entendida en el sentido de que cualquier organización sociopolítica y económica recurre de una y otra forma, a la técnica de la planificación, pues el problema de la escasez de recursos como la aceleración del proceso de crecimiento económico, exige la observancia de ciertas normas de racionalidad. Cabe aclarar entonces, que la inherencia es de carácter técnico, no de carácter ideológico-doctrinario, por lo que no es exclusiva de un sistema político en particular. Sin embargo, cada sistema político tiene su forma específica de planificar. Así pues, la planificación concentrada o indicativa se aplica en los sistemas políticos pluralistas o democráticos, en cambio, la planificación competitiva o imperativa es utilizada en los sistemas no pluralistas o colectivistas. A estos principios generales de planificación económica, debemos agregar los elementos del proceso. Esto es: *el sujeto planificador y Objetivos, Metas e Instrumentos.*

g. Sujeto planificador

Sea cual fuere el sistema sociopolítico imperante es siempre el Estado, pues toma a su cargo las tareas fundamentales de la planificación. La noción de Esta-

do la relacionamos al Poder Ejecutivo o Poder Administrador, por intermedio de un organismo específico, el cual no forma parte de las llamadas *funciones de línea*, sino del *staff* o asesoramiento, y que asume la función planificadora en los distintos niveles de la actividad estatal. (Secretaría de Programación y Presupuesto.)

h. Objetivos, metas e instrumentos

No se concibe un sistema de planificación sin la clara distinción de objetivos, metas e instrumentos.

Los objetivos finales son las grandes metas inscritas en el proyecto nacional que se aspira alcanzar. Por ejemplo el Plan Nacional de Desarrollo 83-88 se fija como objetivos finales: 1) conservar y fortalecer las instituciones democráticas; 2) vencer la crisis; 3) recuperar la capacidad de crecimiento; y 4) iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

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

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

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

C. REGULACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

La facultad de dirección y rectoría del Estado que racionaliza a través de la planificación, está dotada de los principios y elementos brevemente descritos, y requiere para su implementación operativa, vincularse al estado de derecho del país.

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

Una descripción sucinta de la ley de planeación, que consta de siete capítulos, nos indica en su artículo 3°:

"Se entiende planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de las acciones, que en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad

económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con los principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen."

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

El capítulo cuarto en el artículo 21 señala que el presidente de la República, en el plazo de seis meses a partir de la fecha en que ocupa el cargo, deberá proponer y publicar el Plan Nacional de Desarrollo a cumplir en el sexenio respectivo, sin perjuicio de contener proyecciones a largo plazo.

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

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

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

5.6 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) 1983-1988

5.6.1 Bases jurídicas

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

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

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

Este precepto señala básicamente que:

- El Estado organizará un Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- La Ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular.
- La Ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación.

Habrà un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente, los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, reglamentaría del artículo

26 constitucional, establece al respecto que:

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

El Plan Nacional de Desarrollo:

- Precisarà los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país.
- Contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines.
- Determinará los instrumentos y designará a los responsables de su ejecución.
- Establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.
- Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social.
- Regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

5.6.2 Consideraciones del decreto por el que se aprueba el PND

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

La participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se realizó a través de un proceso interno, para vincular y siste-

matizar los distintos planteamientos de los coordinadores de sector, los que a su vez recogieron e integraron las propuestas y consideraciones, tanto de las entidades coordinadas, como de las entidades federativas. En cuanto a estas últimas, por medio de los Comités Estatales de Planeación del Desarrollo.

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

La concepción de este plan supone un carácter eminentemente cualitativo, en el que se presentan orientaciones de gran amplitud, estableciendo las directrices para el cambio y precisando las líneas fundamentales de acción que deberán seguirse en los diferentes sectores. Se reservó a los programas sectoriales de mediano plazo y a los operativos anuales, que completan la estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el establecimiento de cifras precisas, compromisos numéricos y adecuaciones dentro de los avances de la planeación.

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

5.6.3 Propósito fundamental del PND

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

- La economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y
- La sociedad a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.”

5.6.4 Objetivos del PND

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

- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- Vencer la crisis.

- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en su estructura económica, política y social.

5.6.5 Principales conceptos expresados en la presentación e introducción del PND

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

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

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

La estrategia del PND es para vencer la crisis e iniciar los cambios que demanda la sociedad, distribuir más equitativamente entre personas y regiones los frutos del desarrollo y ampliar la participación de la sociedad en el proceso económico y político.

En el PND, el diagnóstico establece la dimensión del esfuerzo requerido. En el corto plazo, lo fundamental es combatir la inflación y proteger el empleo.

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

La actual administración, con el PND, está decidida a enfrentar con firmeza y responsabilidad la crisis interna, sin posponer soluciones ni evadir problemas, no para recobrar la situación imperante antes de la crisis, sino para superarla.

El PND es resultado de la voluntad política del Estado y producto del gran esfuerzo de participación social; es el instrumento para dotar la coherencia necesaria a las acciones del sector público, creando el marco adecuado para inducir y concertar la acción de los sectores social y privado, y coordinar las de los tres órdenes de gobierno.

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

5.6.6 Contenido del PND

El Plan está estructurado en los siguientes apartados:

1. Principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia.
2. Instrumentación de la estrategia.

3. Participación de la sociedad en la ejecución del PND.

El primer apartado establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general, y consta de los siguientes capítulos:

- La política del Estado mexicano.
- Contexto nacional e internacional.
- El gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo.
- Estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.

Este primer apartado contiene los principios políticos plasmados en la Constitución; muestra cómo los siete criterios emanados de la consulta popular, fundamentan la estrategia de desarrollo contenida en el PND, las bases políticas que la harán posible y la complementarán; describe lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia; señala los logros alcanzados desde la Revolución hasta nuestros días, y evalúa el potencial de desarrollo del país; asimismo, las tendencias más relevantes de la economía internacional, y cómo éstas podrían incidir en el proceso de desarrollo nacional; plantea una estrategia orientada a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo, a través de las siguientes dos líneas fundamentales de acción:

- La reordenación económica, que tiene básicamente los propósitos siguientes:
 - Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
 - Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
 - Recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.
- El cambio estructural, que se precisa en las seis orientaciones generales siguientes:
 - Entañizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento.
 - Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
 - Descentralizar las actividades productivas y el bienestar social.
 - Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
 - Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional.
 - Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y alentar al sector privado.

El segundo apartado, plantea los lineamientos para la instrumentación del PND en los distintos ámbitos de la vida nacional, y consta de los siguientes capítulos:

- La política económica general.
- La política social.
- Las políticas sectoriales.
- La política regional.

Este segundo apartado describe las posibilidades macroeconómicas y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado; el manejo

de la política de gasto público y los lineamientos políticos para la empresa pública; define la aplicación de las políticas de ingreso público, de subsidios, crediticia, monetaria y de deuda pública; precisa la aplicación de las políticas cambiantes, de comercio exterior y de inversión extranjera; establece lineamientos de capacitación y productividad; establece políticas sociales de empleo, bimestre, distribución del ingreso, educación, salud y seguridad, ecología y medio ambiente, desarrollo urbano y vivienda; establece los propósitos y lineamientos de estrategia de sectores específicos; describe el marco para la distribución del crecimiento en las diversas zonas del país; orienta la planeación que realizan la Administración Pública Federal, los estados y municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

El tercer apartado, plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en la ejecución del PND, y consta de un capítulo denominado "Participación de la sociedad en la ejecución del PND", el cual contiene las siguientes cuatro vertientes de participación: la obligatoria, la de coordinación, la de concertación y la de inducción, con lo cual se reafirma el carácter democrático de la planeación.

5.6.7 Naturaleza jurídica del PND

El conjunto de disposiciones que integran el PND y que precedentemente describimos, constituye un documento jurídico cuya naturaleza es compleja y ambivalente.⁷

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

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

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

En segundo lugar, podemos distinguir los "enunciados de principios que ordenan las grandes líneas de orientación a seguir" y que por lo general sus conceptos, carecen de la precisión jurídica indispensable. Sin embargo, como principios o "fórmulas elásticas" al decir de Linares, son, a su vez, frecuente-

⁷ García, Agustín. *Derecho, planificación y cambio social*. Ed. Machis, Buenos Aires, 1979. pp. 212-214.

mente utilizadas en el derecho administrativo y responden a una valoración social y económica más que jurídica. Dichos enunciados también orientan la interpretación jurídica para casos no contemplados expresamente en el PND.

Por último, nos encontramos con las "disposiciones que enuncian con un mínimo de precisión los objetivos, preferencias, acciones a emprender, etc." y que en el PND se les denomina "lineamientos de estrategia". Estas normas indican a la administración y los particulares se proponen hacer en un sector determinado y sin duda tienen un contenido jurídico indiscutible. A nuestro modo de ver la juridicidad de tales normas se evidencia en que son de carácter imperativas para la administración y sus órganos y dependencias; de otra manera, habría que negar carácter jurídico a toda ley que otorgara facultades más o menos amplias a la administración, lo que carece de sentido. Con relación a los particulares, el lineamiento estratégico de carácter indicativo, tiene el alcance de ser el fundamento legal de la acción (convenios o contratos de concertación señalados tanto en la Ley de Planeación en su artículo 38 y en el propio PND en su parte III) que los particulares van a emprender y de los beneficios que van a recibir, por lo que dará lugar a relaciones jurídicas de derechos y obligaciones, además de estar en relación instrumental respecto a las previsiones u objetivos del PND y en coordinación con las demás medidas de otra naturaleza que éste establece.

Por otra parte, dichas normas comprometen la responsabilidad del gobierno federal frente a los particulares que voluntariamente han decidido acogerse a los beneficios y obligaciones del PND. En otras palabras, si un particular ajusta libremente su conducta al PND, impulsado por los medios de persuasión que él contiene, y luego estos medios no son concretados, es evidente que el individuo puede, con fundamento legal en las previsiones y afirmaciones del PND, reclamar el cumplimiento de tales postulados, o en su defecto, exigir la reparación del perjuicio que se le ha ocasionado. Claro está, para ello será necesario que del PND, o del respectivo convenio de concertación surja claramente quiénes están contemplados en la norma, cuáles son los beneficios a acordarse y cómo se ejercerán, pues en ausencia de tal precisión no existiría una conducta concretamente reglada que el particular pueda exigir como derecho subjetivo.

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

En resumen, las normas jurídicas del PND, separándolas de sus presupuestos de hecho, los motivos, y los principios generales pueden a su vez, ser

de distinto tipo: normas que obligan, aunque con cierta discrecionalidad, a la administración; normas que confieren un fundamento jurídico a la acción de los particulares conforme al PND, para recibir luego ventajas que dispone; normas que marcan un cierto rumbo de acción al Estado y por tanto, comprometen dentro de ciertos límites, la responsabilidad de la administración. Dicha enumeración, que no puede ser taxativa en la medida en que el planificador siempre puede introducir en cada nuevo plan distintas variantes de acción, muestra de todos modos, y claramente, que no es posible pretender encerrar en una sola categoría jurídica a los diversos componentes del plan, que su apartencia de acto único es sólo formal y se refiere tan sólo al procedimiento y a la forma de su exteriorización, pero que no alcanza desde el punto de vista jurídico, a su contenido. El PND, en síntesis, es un conjunto complejo de diversos actos jurídicos y no jurídicos, legales y administrativos, generales y particulares, que entroncan entre sí formando el sistema que ha de orientar la política económica del Estado en un periodo determinado de un país.⁸

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

LEY DE PLANEACIÓN

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

1. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal;

⁸ Wilker V. Jorge. *Las empresas públicas en México y España*, Ed. Civitas, Madrid, España, 1981, pp. 145 y siguientes.

6. Convooca a las tareas del desarrollo a los sectores públicos, social y privado, tipificando a nivel constitucional el esquema de economía mixta (artículo 25, párrafo tercero).
7. Faculta al Estado para planificar democráticamente el desarrollo económico y social (artículo 26).
8. Postula una economía de mercado competitivo que rechaza los monopolios, prácticas monopolísticas, concentraciones y acaparamientos de artículos de consumo necesario y otras prácticas desleales atentatorias a la libre concurrencia (artículo 28).
9. Acepta, con carácter excepcional, los monopolios estatales en áreas estratégicas en las que se incluyen el servicio público de banca y de crédito (artículo 28).
10. Finalmente, atribuye al poder público, a través de sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en la economía con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando:
 - “el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación” (artículo 27, párrafo tercero).

5.3.1 Regulación de la propiedad

De los artículos mencionados podemos extraer los tres principios en que se funda el concepto de propiedad que la Constitución Federal reconoce y establece (artículo 27).

A. PROPIEDAD ORIGINARIA

“Referida a las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Por tanto, es el patrimonio de la nación el cual se rige y fundamenta en las normas de derecho público, las cuales deben servir de base para determinar el concepto mismo de propiedad, así como las facultades y derechos que adquiere el propietario al serle concedida sin perder de vista el interés de la colectividad.

B. DOMINIO EMINENTE

Se trata del derecho que tiene el Estado a modificar la propiedad privada por causa de utilidad pública y su ejercicio se encuentra reglamentado en el párrafo segundo y en el comienzo del párrafo tercero del artículo 27 constitucional:

“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización” (párrafo segundo).

“La Nación tendría en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público” (párrafo tercero).

C. DOMINIO DIRECTO

Su fundamento está en el párrafo cuarto del artículo 27 en estudio que a la letra señala:

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que (...) constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos (...); los yacimientos minerales volcánicos; los combustibles minerales sólidos; el petróleo (...).”

El párrafo quinto del mismo artículo, establece de manera complementaria el dominio directo sobre las aguas públicas, usando la expresión: “Son propiedad de la Nación las aguas de las mares territoriales. . .”

De estos dos párrafos se colige que el dominio directo y la propiedad de la nación son utilizados por la Carta Magna, con idéntico sentido, en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27, cuyo régimen común se encuentra en el párrafo sexto que describe la propiedad pública.

5.3.2 Clases de propiedad

El artículo 27 de la Constitución Mexicana regula y reconoce tres clases de propiedad: 1) la propiedad privada; 2) la propiedad pública y 3) la propiedad social.

A. LA PROPIEDAD PRIVADA

Está regulada por normas de derecho público (propiedad originaria y dominio eminente) pero las expropiaciones eventuales, a su vez, se garantizan por el párrafo siguiente:

“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización” (artículo 27).

En cuanto a las aguas del subsuelo, pueden ser objeto de propiedad por parte del dueño del terreno, bajo control de policía del poder público (párrafo quinto).

En síntesis, como señala el profesor Miguel de la Madrid, la propiedad privada en nuestra constitución responde a los siguientes principios: 1) es de origen estatutaria; 2) bajo potestad pública su regulación y limitación; 3) misión del poder público respecto de los recursos naturales; 4) protección de la

propiedad mediante garantías expresas; y 5) proyección legislativa e institucional de bienes escasos.³

B. PROPIEDAD PÚBLICA

La Constitución se refiere a ésta con las expresiones de dominio directo o propiedad de la nación.

El catálogo del artículo 27 constitucional al respecto menciona:

1. Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.
2. Los yacimientos minerales, incluyendo el petróleo y todos los carburos de hidrógeno.
3. Las aguas de los mares territoriales, de las lagunas y esteros marítimos, de los lagos interiores formados por corrientes constantes, de los ríos y sus afluentes y otros recursos hidráulicos que precisa el mismo precepto.

Respecto a la propiedad pública descrita habría que distinguir titularidad, régimen de explotación y reglamentación legislativa.

La titularidad. La propiedad pública en sus dos expresiones formales (dominio directo y propiedad de la nación) la constitución los declara *inalienables e imprescriptibles* en el multicitado artículo 27 (párrafos quinto y sexto). Esta doble protección distingue a esta propiedad de aquellos bienes que se encuentran en el comercio y que forman parte del dominio privado de la Federación.

Régimen de explotación. Estos bienes de propiedad pública requieren de la institución administrativa.

Concesión, que el ejecutivo Federal otorga a los particulares, según los requisitos que señalen las leyes secundarias en la materia.

La propia Constitución exceptúa del régimen de *concesión* al petróleo, minería, las radiactivos, energía eléctrica, nuclear y derivados de hidrocarburos y al servicio público de la banca y crédito.

Reglamentación legislativa. Los bienes de dominio directo o propiedad pública están regulados por diversas leyes de la Constitución, tales como la minera, la petrolera, la de aguas nacionales, la de bienes nacionales, energía eléctrica, la banca, asentamientos humanos, etc.

C. PROPIEDAD SOCIAL

Esta forma de propiedad tiene aplicación en el ámbito del derecho agrario, donde la propiedad ejidal y la comunal se encuentran regidas por principios y normas

³ De la Madrid, Miguel, *op. cit.*, p. 582 y siguientes.

diferentes de la propiedad inmobiliaria de derecho civil, sin constituir formas de propiedad del Estado.

Completan las bases constitucionales de la rectoría y dirección económica del ejecutivo Federal los siguientes artículos: 131, párrafo segundo, Art. 89 No. 1, 3º, M. 25, 26, 27 y 28 y el 74 fracs. VII-VIII-IX-X-XII y XIV.

5.3.3 Regulación constitucional del mercado

La fuerza interventora del Estado y el carácter estatutario de la propiedad, función social descrita anteriormente, tiene un *contrapeso* en los artículos que reconocen la iniciativa privada económica, la libre concurrencia y la libertad económica. Es decir, la carta constitucional estructura una economía mixta indiscutible.

Los artículos que fundamentan a una economía de mercado, junto a la iniciativa pública son: los artículos 5º, 11, 28, 25 y 26 principalmente.

Los principios de estos artículos son:

1. Libertad económica limitada por el interés social (artículo 5º).
2. Garantía de libre tránsito y residencia (artículo 11).
3. Rechazo a los monopolios y fomento de la libre competencia (artículo 28).
4. Participación con responsabilidad social en el desarrollo integral (artículo 25).
5. Participación en la planeación democrática, a través de convenios de concertación (artículo 26).
6. Derecho a indemnizaciones justas en caso de expropiación legal (artículo 27).
7. Respecto a su persona, domicilio y posesiones (artículo 16).

5.4 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Para cumplir sus importantes tareas de rectoría y planeación del desarrollo, el ejecutivo Federal tiene a su cargo la dirección administrativa del Estado en el ámbito de su competencia federal y en función del mandato del artículo 90 de la Carta Fundamental cuyo texto expreso dice:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo Federal en su operación".