

LA PLANEACIÓN Y EL DERECHO AL DESARROLLO

SUMARIO: Introducción. I. Alcances y significado del Sistema Nacional de Planeación. II. Características jurídicas del plan y de los programas de desarrollo. III. La planeación y los fines de la sociedad y el Estado. IV. Objetivos de la rectoría económica del Estado y del Sistema Nacional de Planeación; V. La planificación como "garantía" de realización del derecho al desarrollo.

INTRODUCCIÓN

Recientemente, el gobierno federal ha iniciado una política de planeación. A través de ella se pretende racionalizar la acción gubernamental y orientar la actividad económica de los particulares, con el propósito de garantizar la satisfacción de las exigencias nacionales del desarrollo.

A pesar de que los antecedentes de la planeación en México se remontan a los años 30, década durante la cual se publicaron la Ley sobre Planeación General de la República¹ y el Primer Plan Sexenal (1934-1940); en realidad, no es sino hasta mediados de los años setenta cuando se inicia verdaderamente un esfuerzo sistemático por definir un sistema nacional de planeación.²

En 1975 el Partido Revolucionario Institucional elaboró un "Plan Básico de Gobierno", que impondría a su candidato a la Presidencia de la República para ser ejecutado durante el periodo 1976-1982. Dicho plan se convirtió en la plataforma electoral del candidato José López Portillo, quien se comprometió a adoptarlo como guía de su gobierno.

Una vez en el ejercicio de la función ejecutiva, el presidente López Portillo hizo a un lado el Plan Básico de Gobierno y, en su lugar, se elaboraron diversos planes sectoriales y después un "Plan Global de Desarrollo 1980-1982".

¹ D.O.F. del 31 de julio de 1930.

² Al Primer Plan Sexenal y, en atención al éxito de su aplicación, le siguió el "Segundo Plan Sexenal (1940-1946)", que por las consecuencias que produjo la Segunda Guerra Mundial no se pudo aplicar. Posteriormente hubo otras acciones parciales e intermedias que, si se quiere, se pueden asociar a la planeación.

Para mayores detalles de los antecedentes de la planeación en México, ver: Ruiz Dueñas, Jorge, "La vida de la planificación mexicana", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP., núms. 55/56, julio-diciembre de 1983.

De esta forma se iniciaron los esfuerzos gubernamentales para integrar un sistema nacional de planeación. En 1982, el nuevo presidente de la República inicia las reformas constitucionales y legales que deberían culminar este propósito de gobierno.

Así pues, el Poder Constituyente Permanente aprobó, en febrero de 1983, el llamado "capítulo económico" de la Constitución,³ que consagra dos principios fundamentales:

1º La responsabilidad de rectoría económica del Estado, y

2º La responsabilidad del Estado de planear, democráticamente, el desarrollo económico y social del país.

Sobre estas bases, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de planeación,⁴ que organiza el Sistema Nacional de Planeación Democrática, definiendo sus objetivos, alcances, características, procedimientos y órganos responsables de su administración.

De esta forma se introducen, en nuestro derecho público, cambios substanciales que deberán modificar y modalizar el contenido y el alcance de una gran parte de las normas jurídicas que rigen la actividad de la administración pública y de ésta en sus relaciones con la ciudadanía.

En el presente artículo, nos interesa analizar el significado jurídico que este sistema nacional de planeación tiene, para el conjunto de derechos y obligaciones que la Constitución confiere a los mexicanos.

Es importante descubrir el grado de afectación que sufren los derechos ciudadanos frente a esta nueva y fundamental responsabilidad del Estado.

En consecuencia, habremos de analizar el fundamento legal, significado y alcance de la facultad estatal de planeación del desarrollo económico y social, así como la situación jurídica de los particulares, de los diferentes grupos sociales y de la sociedad, en su conjunto, frente a la actividad planeadora del Estado.

Nuestro análisis nos podrá ayudar a definir en qué medida la planeación implica una restricción de los derechos y garantías que la Constitución confiere a individuos y grupos sociales; o bien, si es el caso, de considerar un fortalecimiento o ampliación de estos derechos.

I. ALCANCES Y SIGNIFICADO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

Con la iniciativa de reformas al artículo 25 de la Constitución se establecen —afirma el presidente De la Madrid— los fines de la rectoría

³ D.O.F. del 3 de febrero de 1983.

⁴ D.O.F. del 5 de enero de 1983.

del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución.⁵

La facultad estatal de planear el desarrollo, no es el resultado de un capricho gubernamental, ni de una ampliación arbitraria de las facultades del Estado en materia económica. La planeación del desarrollo no puede ser un elemento decorativo de la demagogia oficial. Es una necesidad imperiosa del desarrollo nacional y condición del progreso equilibrado, justo y armónico del país.

Hacemos esta afirmación fundamentalmente por las siguientes consideraciones:

a) Porque la importante intervención del Estado en la economía exige una ordenación de acciones bajo el riesgo de producir el caos. Esto es, el Estado interviene administrando, con frecuencia de manera monopólica, los sectores prioritarios y estratégicos de la economía nacional. Por otra parte, la gama y diversidad de los sectores objeto de tal intervención, es tan amplia que exige una jerarquización, priorización y visión de conjunto del sector productivo y de servicios que administra el Estado.

b) La complejidad de la economía internacional y la notable influencia que ejerce a nivel interno requiere de una máxima eficientización de la actividad económica nacional a fin de poder incorporarse eficazmente al mercado internacional.

c) En relación con las consideraciones precedentes, hay que decir que el conjunto de la actividad económica nacional requiere de una visión integradora que dé unidad de dirección, logrando satisfacer las necesidades del mercado interno, así como competir eficazmente en el mercado internacional.

d) La responsabilidad de rectoría del Estado demanda de un esquema que armonice la actividad económica de los sectores público, social y privado, para satisfacer las crecientes necesidades de la población; así como para incorporarse a la dinámica del progreso.

La propia exposición de motivos de la reforma constitucional, que comentamos así lo expresa: "De principios del siglo XX a la novena

⁵ Exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución del 3 de diciembre de 1982.

década que se ha iniciado, México se ha transformado en todos sus órdenes. . . El Estado se ha modernizado. Ha habido un avance institucional para dar respuesta a los nuevos problemas del desarrollo. Su ámbito, instrumentos y dimensión han crecido.”⁶ Esto es, el grado de avances que ha logrado nuestro país, en materia política, económica y social, posibilita la introducción de un sistema tan sofisticado como lo es el de la planeación. Por otra parte, la cantidad, calidad y variedad de las necesidades insatisfechas de la población, así como las necesidades propias de nuestro progreso exigen de la aplicación de un instrumento técnico capaz de garantizar la satisfacción de las aspiraciones nacionales de desarrollo.

En realidad, la planeación, no es sino el resultado del desarrollo que ha alcanzado el país.

La creciente complejidad de la economía interna, así como la del mercado internacional, exigen que la toma de decisiones, sea cada vez más racional, que se considere tanto al conjunto de variables económicas que imperan en el país, como la evolución —a mediano y largo plazos— de la coyuntura internacional.

Es imprescindible inventariar recursos, jerarquizar objetivos y metas, y garantizar que las acciones emprendidas contribuyan —efectiva y eficazmente— a la realización de los objetivos planteados y a la satisfacción de las prioridades nacionales.

La “mano invisible” de Adam Smith debe ser sustituida por la “conciencia del desarrollo”.⁷ Es decir, por la conducción intencional de la economía hacia la satisfacción de las necesidades sociales del desarrollo.

La satisfacción de las necesidades políticas, económicas y sociales del desarrollo no puede ser dejada al azar, a “una mano invisible”, ni tampoco al libre y anárquico juego de las leyes de la oferta y la demanda. La complejidad del fenómeno económico contemporáneo, las crecientes demandas sociales y las exigencias del mercado internacional, determinan la necesidad de asegurar un desarrollo equilibrado, constante y sostenido de la economía nacional.

Con estos propósitos, el Estado mexicano —así como otros Estados de las más diversas corrientes políticas y con diferentes sistemas económicos— ha introducido la planeación como instrumento de gobierno, incorporándola, desde luego, a su sistema político, en congruencia con las decisiones políticas fundamentales de cada país.

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Cfr. Massé, Pierre, Le Plan ou l'anti-hasard.* Este autor sostiene que esta “conciencia del desarrollo” es una de las características fundamentales de las sociedades contemporáneas.

La planeación es un instrumento, una técnica que utiliza el Estado con el fin de sistematizar sus acciones, con el propósito de lograr una explotación racional de los recursos disponibles y poder así satisfacer las necesidades prioritarias del desarrollo nacional.

En este sentido, la exposición de motivos de la ley de planeación expresa: "La planeación democrática constituye un eficaz instrumento para darle rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociaciones políticas que, conciliando intereses y aprendiendo las necesidades de las mayorías, dé la respuesta a los retos de nuestro tiempo."⁸

Para instrumentar la planeación, la ley ha organizado un sistema administrativo que define objetivos, alcances, características y órganos responsables de asegurar la ejecución de los planes y programas del sistema, para asegurar la realización de sus objetivos.

Dicho sistema está encabezado por el presidente de la República, máxima autoridad en materia de planeación; seguido por sus dependencias, bajo la coordinación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En seguida se encuentran las entidades del sector paraestatal. Asimismo se prevé la participación de los grupos sociales interesados y del Congreso de la Unión. La idea es de involucrar a toda la nación en esta labor en pro del desarrollo del país.

Entre los principales objetivos de la planeación, se encuentran los de realizar los fines económicos, políticos y sociales que consagra nuestra Constitución. Así lo establece el párrafo 2º del artículo 26 de nuestra ley fundamental: "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación."

Es decir, la planeación deberá contribuir a dar satisfacción a las necesidades educativas de la población (artículo 3º); a la protección de su salud (artículo 4º); a propiciar el goce de una vivienda digna y decorosa (artículo 4º); a promover el empleo y su justa remuneración (artículo 123); a promover el desarrollo del sector agrícola, a defender los derechos de campesinos y trabajadores (artículo 27 y 123); a favorecer el florecimiento de la industria y, en general, de la actividad económica de los sectores social y privado (artículo 25), y a garantizar el constante mejoramiento de las condiciones económicas sociales y culturales de vida del pueblo (artículo 3º).

En consecuencia,

la planeación apoyará las medidas tendentes a hacer posible la igual-

⁸ Cfr. *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de Ley de Planeación*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1983, p. 7.

dad de derechos y oportunidades favoreciendo la distribución más equitativa del ingreso, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejora de la calidad de vida... , ha de ser un instrumento para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado, la viabilidad de nuestras instituciones, imprima transparencia a las acciones del gobierno y oriente la actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de un desarrollo integral que defienda y promueva el empleo y combata la inflación y la carestía.⁹

Esto quiere decir que la planeación no se refiere exclusivamente a las actividades propias del Estado; la planeación, por el contrario, se propone orientar al conjunto de la actividad económica nacional, en búsqueda de realizar los objetivos señalados.

El principal instrumento de la planeación es el Plan Nacional de Desarrollo; que es un instrumento global de política económica y social sin limitarse únicamente al sector público. El Plan rebasa la esfera de actividades del Estado y se extiende al conjunto de actividades que, en materia económica y social, realizan los sectores social y privado.

II. CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DEL PLAN Y DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO

El Plan no tiene un carácter general imperativo. Sus disposiciones condicionan diferentemente a sus distintos destinatarios: tratándose de la administración pública federal, el Plan es de observancia obligatoria: "Habrá un Plan Nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal."¹⁰

Por lo que se refiere a los gobiernos de los estados y municipios, el Ejecutivo Federal está facultado para coordinar sus acciones de desarrollo, en los ámbitos de las respectivas esferas de competencia de los distintos niveles de gobierno.¹¹ Lo cual significa que las disposiciones

⁹ *Idem*, p. 12.

¹⁰ Artículo 26 constitucional, 2º párrafo. Ver también artículos 9 y 32 de la Ley de Planeación: artículo 9. "Las dependencias de la Administración Pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo. Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la Administración Pública paraestatal".

¹¹ En este sentido, el artículo 33 de la Ley de Planeación establece que: "El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades Federativas... la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo..." Ver también artículo 32, párrafo final.

del Plan no obligan a estados y municipios, pero ellos se pueden adherir voluntariamente a la realización de acciones tendentes a cumplir con los objetivos del Plan, mediante la celebración de convenios de desarrollo con el Ejecutivo Federal, sus dependencias o entidades.

Finalmente, para los sectores social y privado, las disposiciones del Plan tampoco tienen un carácter obligatorio. No obstante, el Estado utilizará los mecanismos de inducción de que dispone para provocar que dichos sectores realicen acciones previstas en el Plan, contribuyendo así, a cumplir con los objetivos programados. Por otra parte, dichos sectores podrán pactar expresamente, con la administración pública federal, las condiciones de realización de acciones previstas por el Plan y programas de desarrollo. En dichos "contratos" se establecerán los derechos y obligaciones que cada una de las partes adquiere.¹²

De esta forma se integran las cuatro vertientes de aplicación del Plan: la vertiente obligatoria que concierne a las dependencias y entidades de la administración pública federal; la coordinación establecida entre los distintos niveles de gobierno; la concertación y la inducción dirigida a los miembros de los sectores social y privado. Esto quiere decir que el carácter deóntico de la norma jurídica llamada plan de desarrollo no es unívoco, sino múltiple, en atención a los sujetos de la norma: para la administración pública federal es obligatorio, mientras que para el resto de los agentes económicos y sociales es una norma facultativa, es decir, una norma que determina que la realización de sus hipótesis normativas está permitida y permitida su omisión.¹³

III. LA PLANEACIÓN Y LOS FINES DE LA SOCIEDAD Y DEL ESTADO

Resulta innegable que el hecho de que el Estado se atribuya la función de planear el desarrollo económico y social representa una ampliación muy importante de su esfera de atribuciones.

Poco a poco, a partir de la aprobación de la Constitución de 1917, el Estado mexicano (al igual que la mayoría de los Estados contemporáneos) ha ido incrementando sus atribuciones, principalmente, en materia económica.

¹² Al respecto, el artículo 37 de la citada Ley de Planeación precisa: "El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el plan y los programas, con la representación de los grupos sociales o con los particulares interesados".

¹³ Para una explicación detallada de los operadores modales deónticos de las normas jurídicas ver a Vernengo, Roberto J., *Curso de teoría general del derecho*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1977.

A partir de la reforma constitucional de 1983 el Estado se ha atribuido la muy importante responsabilidad de regir la economía nacional y, para desarrollar esta nueva atribución, la propia Constitución señala que el Estado deberá organizar un sistema nacional de planeación y elaborar un plan nacional de desarrollo que fije los objetivos y acciones que el país —sectores público, social y privado— deberá realizar para lograr los propósitos programados.

Ante tal ampliación de la esfera estatal de atribuciones —la rectoría general de la economía del país— cabe preguntarse sobre la legitimidad y procedencia de este nuevo ámbito competencial del Estado.

Al atribuirse la responsabilidad de rectoría económica, el Estado ¿no está desbordando los límites de su competencia y atribuyéndose funciones que no le corresponden?, y, en consecuencia, ¿no está invadiendo ilegítimamente el campo de acción de los particulares, violando con ello sus más elementales derechos políticos y económicos? ¿Cuál es, en definitiva, la misión esencial del Estado y cuáles los límites que irremediablemente deberá respetar en su actividad?

La Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano —máxima expresión jurídica de la Revolución francesa, que da surgimiento al Estado occidental contemporáneo— establece en su artículo 2º: “El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre.” Evidentemente, se trata de una concepción jusnaturalista que había creado el hombre para oponerse a la monarquía absolutista y a la teoría del derecho divino que sustentaba a esta forma de organización política.

Sin embargo, existe en esta disposición, una idea central que conserva toda su fuerza aun alejada del contexto jusnaturalista en el que nace: la idea de que toda organización política debe garantizar una serie de derechos ciudadanos.¹⁴ Estos derechos no tienen su origen en una voluntad divina, ni derivan de la propia naturaleza humana, sino de una concepción política y social del hombre. Son derechos positivos, legislados por el hombre y condicionados por las estructuras políticas, económicas y sociales en vigor, en un tiempo y espacio determinados, prueba de ello es la evolución histórica que han observado estos derechos en las distintas épocas y sociedades humanas.

La Constitución francesa de 1793, aporta nuevos elementos en la de-

¹⁴ En este sentido, el profesor Noriega Cantú considera que “la sociedad es la unión moral de individuos, que tienden hacia su propio fin y que se han reunido para obtener un bien común”. (“Concepto jurídico y filosófico de los derechos del hombre. Los derechos sociales”, *Jurídica*, México, OIA, t. 1, núm. 1, p. 184) aunque cabe señalar que el profesor Noriega Cantú atribuye un origen natural a los derechos humanos, tanto individuales como a los sociales.

terminación de los fines que persigue el Estado: "El fin de la sociedad es el bienestar común" (artículo 1º). Ciertamente esta noción es más general y abstracta, no obstante, es válida, aunque habría que determinar, en cada caso, en qué consiste ese "bienestar común" que persigue toda sociedad. Así pues, en su ley fundamental, las distintas sociedades históricas han expresado el contenido que para ellas tiene ese bienestar común.

Por su parte, México siempre se ha organizado, política y socialmente de la manera en que, en cada caso, se ha considerado la manera más idónea de garantizar este bienestar común, a través del respeto de un conjunto de derechos ciudadanos.

Lo cual ha quedado claramente consagrado en los diversos textos constitucionales que han regido los destinos de nuestro país.

A partir de la Constitución de 1914, primer texto constitucional que elaboró la Nación mexicana, para regir sus destinos, se establece que el fin del Estado y fuente de legitimidad del poder público consiste en lograr el bienestar común así, por ejemplo el artículo 4º de esta carta magna declara que: "El gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia de ningún hombre, ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos." Más abajo podemos ver confirmado este principio de diversas disposiciones constitucionales: artículo 18. "La Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común."

Artículo 24. "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas."

La Constitución de 1824, sigue la misma línea que su antecesora y en el encabezado de la Constitución, el Congreso Constituyente declara:

En el nombre de Dios Todopoderoso, autor y Supremo legislador de la sociedad: El Congreso General Constituyente de la nación mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes, para fijar su independencia política, establecer y firmar su libertad y promover su prosperidad y gloria, decreta la siguiente: Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, el artículo 50 de esta Constitución menciona, entre las facultades del Congreso General, las de: "Promover la ilustración. . . , fomentar la prosperidad general".

El régimen unitario que vivió nuestro país a fines de la primera mitad del siglo XIX, no es la excepción en este sentido, y también pro-

clama que el fin del Estado y de toda sociedad es procurar el bienestar común de sus miembros. El proemio de la Constitución llamada de las siete leyes declara: "Los representantes de la Nación mexicana, delegados por ella para constituirla del modo que entienden ser más conducente a su felicidad. . ."

Por su parte, la Sexta Ley encarga a las juntas departamentales: "Promover, por medio del gobernador, cuanto convenga a la prosperidad del departamento de todos sus ramos, y al bienestar de sus pueblos" (artículo 14-VI).

Por lo que se refiere a la Constitución de 1857, ésta afirma que "el pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución" (artículo 1º).

Finalmente, la Constitución en vigor, no podía abstenerse de declarar que el objetivo final de nuestra organización política es el bienestar común, mismo que estará en función de la voluntad de la mayoría del pueblo mexicano. Lo que apoya nuestro criterio de considerar que el bienestar común, no es un concepto definido y permanente, sino un estado cambiante, de conformidad con la evolución de la cultura, necesidades e intereses de un pueblo, en un tiempo y espacio determinado. En consecuencia, "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. En virtud de que el bienestar común es un estado cambiante, "el pueblo tiene, en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno" (artículo 39). En todo caso, el pilar de la organización política que regula la Constitución de 1917 es la democracia, entendida "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo" (artículo 3º).¹⁵

Esta disposición constitucional no sólo expresa el sentido que para nuestra sociedad contemporánea tiene la noción de "bienestar común", sino que está ampliando la concepción estrictamente política de la democracia, con una dimensión económica y social. Es decir, nuestra Constitución no solamente procura la igualdad formal de los mexicanos, sino busca lograr una igualdad en su forma de vida económica y social. De esta manera los derechos individuales, se ven acompañados por un derecho social que busca el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

¹⁵ Reforma publicada en el D.O. del 30 de diciembre de 1946.

En consecuencia, podemos observar que en todos estos documentos históricos que han regido la vida de nuestra sociedad, se han establecido nuevos principios y formas de organización política y social. Pero en todos ellos existe la constante de la búsqueda del "bienestar común", cuya concepción evoluciona, en los distintos tiempos y textos constitucionales. En ciertos casos, la sociedad ha considerado que el bienestar común se lograría con la consagración de la libertad individual y la protección de la propiedad privada; en otros, que está en función del orden, la seguridad y la legalidad que deben imperar en las relaciones sociales. En otros casos, se ha considerado que, además, el Estado debe proveer a la sociedad de una serie de prestaciones sociales que contribuyan a procurar un mínimo de bienestar a los ciudadanos, basado en el constante mejoramiento de sus condiciones materiales de vida.

Por lo que, la legitimidad del Estado va a ser —en gran medida— una función del grado de realización de este objetivo final de la organización social. La realización del bienestar común es, pues, la misión esencial del Estado y a este fin se subordinan la estructura, funciones y alcances de la actividad estatal.

Esto significa que la política gubernamental deberá tener como objetivo primordial, el bienestar de los ciudadanos y el constante mejoramiento de sus condiciones materiales de vida. El Estado debe promover el desarrollo nacional y asegurar una repartición equitativa de sus beneficios, entre las personas, las regiones y los grupos sociales.

En este sentido, es importante subrayar los términos de la exposición de motivos de la referida iniciativa de reformas a la Constitución: "La legitimidad (del gobierno)... está cada vez más relacionada con las apreciaciones de la sociedad sobre la capacidad del sector público para conducir con justicia y eficiencia el desarrollo integral."¹⁶

Así pues, el Estado deberá desarrollar todas aquellas actividades suficientes y necesarias para lograr la satisfacción de las necesidades del bienestar común. En cualquier otro caso —por el desborde de funciones o por su corto alcance— la legitimidad del poder estatal podrá ser cuestionada.

Por su parte, los elementos que efectivamente satisfacen las necesidades del bienestar común son coyunturales. Es decir, carecen de un valor universal y estático, bien al contrario, este bienestar obedece a una concepción dinámica en constante evolución, de conformidad con las condiciones de tiempo, espacio y grado de evolución cultural y económica de cada sociedad.

¹⁶ Exposición de motivos..., *op cit.*, p. 8.

Bajo estas condiciones, debemos analizar si la responsabilidad de la rectoría económica del Estado —en general— y la creación de un sistema nacional de planeación —en particular— obedecen a este propósito fundamental de dar satisfacción a las necesidades del bienestar común. De tal suerte que si esto no es así, entonces podremos cuestionar fundadamente la legitimidad de estas nuevas atribuciones del Estado mexicano.

IV. OBJETIVOS DE LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO Y DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

Con la incorporación, a nuestro orden jurídico, de llamado “capítulo económico” de la Constitución, el Estado persigue contar con las bases jurídicas suficientemente sólidas para garantizar que el desarrollo del país sea integral, que se fortalezca la soberanía de la Nación, así como el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución de la riqueza social, sin contravenir los derechos y libertades que la Constitución otorga a individuos y grupos sociales.

Para dar más eficaz cumplimiento a estos propósitos, la propia Constitución, ordena la organización de un Sistema Nacional de Planeación (SNP) que “deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución” (artículo 2º de la Ley de Planeación).

La planeación, tiene como principal instrumento de acción al Plan Nacional de Desarrollo que guía y define los objetivos, metas y acciones de los programas de desarrollo que completan al SNP. Así pues, es importante analizar los principales objetivos que persigue dicho Plan, para el periodo 1983-1988 y así poder observar la forma concreta de cómo el gobierno piensa dar cumplimiento a los objetivos de la planeación.

En la presentación que hizo el presidente De la Madrid, del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) expresó que el propósito fundamental del Plan consistía en

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. Para ello requerimos... de la recuperación del crecimiento sostenido que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vi-

da digno;... de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.

El Plan desglosa este gran propósito general en cuatro objetivos que deberán cumplirse durante la presente administración, a saber:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas”;
2. “Vencer la crisis”;
3. “Recuperar la capacidad de crecimiento”;
4. “Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.”

Evidentemente, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo están condicionados por la grave crisis que, en 1982, hace explosión en el país. Por tratarse, en primera instancia, de una crisis financiera, los principales esfuerzos del Plan, se centran en rectificar la administración financiera del país, para así poder hacer frente a los fuertes compromisos derivados de la deuda externa; sin embargo, el PND pretende, al mismo tiempo de vencer la crisis “lograr avances efectivos en el desarrollo nacional en los ámbitos políticos, económico, social y cultural”.¹⁷

En este sentido el Plan no sólo busca la recuperación del crecimiento económico, sino, a partir de él provocar un auténtico desarrollo integral, para lo cual se propone avanzar en tres líneas de acción:

— Ampliar la atención de las necesidades básicas; entendiendo como tales la atención prioritaria a la educación y la cultura, la salud y la seguridad social, la alimentación, la vivienda, el transporte colectivo, la recreación y el deporte y la calidad de la vida y del medio ambiente.

— Elevar la generación de empleo asociado al crecimiento del producto interno; en este sentido, se considera que la creación de puestos de trabajo es un imperativo y una prioridad fundamental de la estrategia de desarrollo. Se persigue, en consecuencia, a partir de 1985, lograr una generación de empleo a una tasa de entre 3.5 y 4%.

— Promover, en forma directa, una mejor distribución del ingreso, entre las personas, los grupos sociales y las regiones.

De esta forma podemos completar un cuadro general de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que podemos resumir de la siguiente forma: control de la crisis, recuperación económica, apoyo a la actividad industrial, abatimiento de la inflación, protección del empleo, promoción de una mejor distribución de la riqueza nacional y atención a las necesidades básicas de la población como son la educación, la cultura, la salud, seguridad social, alimentación, vivienda, trans-

¹⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1983, p. 12.

porte colectivo, recreación, deporte y calidad de vida y del medio ambiente.

En consecuencia, si la planeación es una responsabilidad del Estado, éste además de cumplir con las tradicionales funciones de vigilancia, orden y seguridad, se ha comprometido a cumplir con los objetivos que acabamos de enlistar; entonces nuestro Estado ya no es un Estado policía, sino que tiene además, que cumplir con una función social adicional de importancia fundamental: la promoción y coordinación del desarrollo nacional.

Para el Estado policía, sus responsabilidades de vigilar el orden, la paz y la seguridad ciudadana, se traducían en garantías individuales que consagran esferas de actividad exclusivas para los individuos, en las que no podía intervenir el Estado. Estas garantías individuales representaban limitaciones para el poder público y, en consecuencia, le imponían un deber de abstención: el Estado estaba obligado a abstenerse de interferir en la esfera de actividades, que el orden jurídico reservaba en exclusiva para los particulares, dando así origen a las garantías individuales o derechos públicos subjetivos.

La planeación del desarrollo forma parte de otro tipo de normas jurídicas que se distinguen sustancialmente de las garantías individuales. Lejos de establecer límites a la acción estatal y de imponerle, por vía de consecuencia, una obligación de abstención, ahora la sociedad le exige al Estado, a través del Sistema Nacional de Planeación, un conjunto de prestaciones: derecho al empleo, a la salud, a la educación, a la cultura, a la vivienda, al transporte, a las protección del medio ambiente, a la promoción del crecimiento económico y a la justa distribución de la riqueza entre otros. De esta forma la planeación sistematiza y conjunta a los derechos sociales, que son prestaciones que el Estado debe de proveer a la sociedad.

Es decir, la sociedad contemporánea considera que para alcanzar el bien común, es necesario dar satisfacción a las necesidades colectivas que protegen estos derechos sociales. Dicho de otra forma, la expresión concreta del bienestar común para nuestra sociedad —de los albores del siglo XXI— consiste en la materialización de las exigencias colectivas que consagran los derechos sociales. De esta manera, la evolución social ha exigido complementar las garantías individuales —que conducen a una igualdad política (formal)— con un conjunto de derechos o prestaciones que debe proveer el Estado con el fin de propiciar la igualdad real entre los individuos. Así nacen los derechos sociales.

En este sentido, Radbruch consideraba que el derecho social se basa más bien en una modificación estructural de todo el pensamiento jurí-

dico, en una nueva concepción del hombre; el derecho social es un derecho que se dirige, no al individuo, considerado aislado y disociado, sino al hombre concreto y socializado".¹⁸

Por su parte, Jean Buchmann y André Buttgenbach afirman que:

junto a las libertades públicas tradicionales aparecen una serie de derechos económicos y sociales: derechos del individuo en su calidad de productor de consumidor; derechos autónomos de las comunidades familiares, territoriales y funcionales... Estos nuevos derechos han —por lo menos en parte— encontrado una consagración constitucional en algunas Constituciones e incluso en documentos internacionales.¹⁹

Así pues, estos nuevos derechos ciudadanos, los llamados "derechos sociales" y que, con la Carta Magna de 1917, nuestro país fue el primero en el mundo en consagrarlos a nivel constitucional, representan la obligación del Estado de proveer a la población o a determinados grupos sociales, de ciertos satisfactores y la facultad correlativa de la sociedad de exigir del Estado la satisfacción de dichas prestaciones. A través de la satisfacción eficiente de estas demandas sociales, el Estado legitima su actuación. Luego entonces, esta ampliación de las atribuciones estatales no representa un desborde de su ámbito competencial, ni un ejercicio ilegítimo de nuevas facultades, o la invasión estatal a la esfera de actividades de los gobernados, sino, por el contrario, el cumplimiento del Estado de una nueva y muy importante responsabilidad para con la sociedad; la satisfacción de los derechos sociales.

La búsqueda del desarrollo económico y social, como una responsabilidad fundamental del Estado no es ilegítima, pues, es el medio de cumplir con la misión esencial del Estado: la consecución del bienestar común.

V. LA PLANIFICACIÓN COMO "GARANTÍA" DE REALIZACIÓN DEL DERECHO AL DESARROLLO

Los derechos sociales exigen una acción positiva por parte del Estado, quien debe proveer a diversos grupos sociales —o a la sociedad en

¹⁸ Citado por: Cajica, José M., "Influencia del derecho social sobre el ordenamiento jurídico mexicano", en *Revista del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala*, Tlaxcala, México, año IV, núms. 15 y 16, agosto-diciembre de 1981, p. 177.

¹⁹ "Les droits fondamentaux des personnes et des groupes sociaux", *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, Bruselas, Institut Belge de Droit comparé, Año 27, 1950, p. 146.

su conjunto— de determinadas prestaciones. Tal es el caso, por ejemplo, del derecho a la educación (artículo 3º de la Constitución), que especifica que el Estado deberá proveer a la población de educación —por lo menos a nivel primaria— y que toda la educación que imparta el Estado será gratuita, laica, nacional y democrática. De igual forma, la Constitución consagra el derecho a la protección de la salud (artículo 4º), para lo cual se precisa que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud. En consecuencia, el artículo 6º de la Ley General de la Salud prevé, entre los objetivos del Sistema Nacional de Salud “proporcionar servicios de salud a toda la población” (Diario Oficial de 7 de febrero de 1984). La misma disposición constitucional prescribe que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”; y para lograr tal propósito, “la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.” Así pues, la Ley Federal de Vivienda (Diario Oficial, 7 de febrero de 1984) tiene, entre sus principales objetivos “establecer los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa” (artículo 1º).

El artículo 123 de la Constitución consagra el derecho al trabajo digno y socialmente útil; para darle vida a este derecho social “se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley. Por su parte, la fracción XX del artículo 27 constitucional, además de reglamentar con un interés social el régimen jurídico de la tenencia de la tierra, precisa que “el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional”.

Todas estas disposiciones consagran una serie de derechos cuyos beneficiarios son distintos sectores o grupo sociales o bien el conjunto de la población. Para dar satisfacción a estos derechos, el Estado, se ha comprometido a realizar las acciones necesarias a fin de lograr los objetivos propuestos. Así pues, a diferencia de los derechos individuales, cuyos titulares son los particulares, individualmente considerados, y que su respeto exige de una acción del Estado, es decir, respetar dichos derechos sociales, para su materialización requieren de una acción positiva por parte del Estado, a saber, proveer a la población de los satisfactores que dichas normas consagran.

Estos derechos surgen cuando la sociedad expresa la necesidad de que el Estado actúe en las relaciones sociales a fin de garantizar la realización de ciertos principios de justicia social, que las libertades indivi-

duales no fueron capaces de procurar. En este sentido, los derechos sociales son "complementarios" de las libertades individuales.²⁰

En efecto, la estructura liberal-individualista, se ha mostrado incapaz de garantizar el desarrollo equitativo y equilibrado de los distintos miembros de la sociedad. Más aún, con frecuencia las libertades individuales se encuentran al origen de un sinnúmero de graves diferencias sociales. La libertad individual ha sido instrumento para adquirir, en forma monopólica o elitista, los medios de producción y, en contrapartida, los que no tienen recursos para adquirirlos (que son la mayoría de la población) se tienen que conformar con gozar de su "libertad" para vender su fuerza de trabajo, en un mercado saturado.

En este sentido, Jean Rivero considera que: "la libertad no comienza, sino cuando la satisfacción de las necesidades elementales le permite al hombre abrirse a otras preocupaciones diferentes a las de subsistencia."²¹

Por ello, se hace necesaria la intervención del Estado a fin de procurar el restablecimiento del equilibrio social, fracturado por el disfrute anárquico de la libertad individual.

La existencia de derechos sociales, es una manifestación clara de la transformación del Estado-policía en un Estado intervencionista; es decir, en un poder público que participa activamente en la economía, con el fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de vida del país.

Estos derechos, que benefician a todos —explica el profesor Rivero— son prestaciones, por las que el individuo puede exigir a la sociedad un conjunto de acciones positivas... , de esta forma se encuentran garantizados, para todos, la protección de la salud, la seguridad material, el descanso, así como el acceso a la instrucción, a la capacitación y a la cultura.²²

Estos derechos sociales, como ya lo hemos expuesto se encuentran consagrados en la ley fundamental de la república, gozan, en consecuencia de la más alta jerarquía, en nuestro orden jurídico interno. Igualmente, ellos forman parte del derecho internacional; concretamente

²⁰ En este sentido, Buchmann y Buttgenbach consideran que "esta evolución se marca sobre todo por la tendencia a perfeccionar la democracia política —juizada insuficiente porque no suprime la 'alienación social'— realizando, en forma paralela la democracia económica y social, es decir, un régimen que impide la explotación de los económicamente débiles, por los económicamente poderosos." *Op. cit.*, p. 146.

²¹ Rivero, Jean, *Les libertés publiques*, 3ª ed., París, PUF, Themis, 1981, pp. 119-120.

²² *Idem*, p. 100.

te, los podemos encontrar en la Declaración Universal de Derechos del Hombre:

— Artículo 22: Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social; así como a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables para su dignidad y al libre desarrollo de su persona...

— Artículo 23-1: Toda persona tiene derecho al trabajo.

— Artículo 25-1: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para asegurar su salud, su bienestar y el de su familia, concretamente, a través de la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, así como otros servicios sociales necesarios.

— Artículo 26: Toda persona tiene derecho a la educación.

México, al haber ratificado esta declaración ha incorporado, en los términos del artículo 133 de la Constitución política, estos derechos al orden jurídico nacional.

Por su parte, el derecho comparado nos ofrece interesantes ejemplos, de esta regulación jurídica de los derechos sociales y de la responsabilidad que ellos representan para el Estado. En este sentido, podemos citar al preámbulo de la Constitución francesa de 27 de octubre de 1946, que la constitución de 1958 ha refrendado y que, en su parte conducente afirma:

La Nación asegura al individuo y a la familia las condiciones necesarias para su desarrollo. Le garantiza a todos... la protección de la salud, la seguridad material, el descanso y la recreación... igualmente, la Nación garantiza el igual acceso del niño y del adulto a la instrucción, a la capacitación y a la cultura. La organización de la enseñanza pública, gratuita y laica a todos los niveles es un deber del Estado.

En consecuencia, los derechos sociales representan un deber para el Estado, que está obligado a cumplir con las prestaciones sociales que consagra la Constitución o, en su caso, el instrumento legal que corresponda.

Sin embargo, la simple consagración de un derecho —o de una libertad— no basta para asegurar su observancia. Así pues, el derecho mexicano instrumenta el juicio de amparo como verdadera garantía de las libertades individuales. De igual forma, los derechos sociales requieren de un instrumento que garantice que, efectivamente, el Estado cumpla con las prestaciones sociales que debe a la sociedad.

Ya hemos visto, que los grandes objetivos de la planeación nacional

del desarrollo son la protección de la salud, del empleo, la educación, la vivienda, el transporte, la mejor distribución de la riqueza y, en general, la procuración de mejores condiciones de vida para la población. Esto es, la planeación —el Plan Nacional y los Programas de Desarrollo— tiene por misión determinar la forma y modalidades en que el Estado —con la participación de los distintos sectores sociales— piensa dar satisfacción (en el mediano plazo) a estas prestaciones sociales que, bajo la forma de derechos sociales, consagra la Constitución.

En consecuencia, la planeación será el instrumento de que dispone el Estado para cumplir con su responsabilidad de dar satisfacción al conjunto de derechos sociales contenidos en la Constitución. No sólo eso, a través del Plan, se sistematizan, ordenan y jerarquizan los derechos sociales, para darles un tratamiento complementario —en atención a prioridades— y desembocar, en realidad, a la instrumentación de un nuevo derecho social: El “derecho al desarrollo”.

El “derecho al desarrollo”, al sistematizar, ordenar y sobre todo al señalar, a través del Sistema Nacional de Planeación, las acciones que deberán emprenderse para dar satisfacción al conjunto de derechos sociales que consagra el orden jurídico, expresa la responsabilidad global del Estado de proveer a la satisfacción de las necesidades básicas de la población en materia de educación, empleo, vivienda, recreación, transporte, alimentación y, en general, de un sistema de vida digno para el conjunto de la sociedad.

En un interesante artículo, el profesor George Abi-Saab²³ considera al derecho al desarrollo “como el conjunto de derechos sociales, económicos y culturales no de cada individuo, sino de todos los individuos que componen una sociedad”.²⁴

Para este autor, el derecho al desarrollo tiene una doble faceta: es un derecho social que pueden hacer exigibles los miembros de una comunidad, frente al Estado y, por otra parte, es un derecho de los pueblos malamente llamados “subdesarrollados” o “en vías de desarrollo” que deben oponer al resto de la comunidad internacional, en particular a los países industrializados.

Considerado como derecho social, el derecho al desarrollo tiene como sujetos al “individuo (como miembro de una comunidad), como beneficiario o sujeto activo por un lado, y al Estado, como sujeto pasivo, por el otro”.²⁵ Así pues, el derecho al desarrollo engloba al con-

²³ “El derecho al desarrollo: interpretación jurídica”, *Revista de Derecho Industrial*, Buenos Aires, Depalma, año 5, núm. 13, enero-abril de 1983, pp. 7 y ss.

²⁴ *Op. cit.*, p. 12.

²⁵ *Idem*, p. 17.

junto de los derechos sociales y económicos de los miembros de una comunidad, que se encuentran consagrados en el orden jurídico.

El nexo entre el derecho al desarrollo y la planeación es claro si consideramos que “el concepto de un derecho al desarrollo se halla en la confluencia de dos ideas primordiales de nuestro tiempo, lo que los franceses denominan *idées forces*, a saber, el desarrollo y los derechos humanos”.²⁶

Por ello es trascendente la planeación para los miembros de una sociedad y en esa medida los agentes económicos y sociales deben participar de manera integral en el proceso de planeación, pues de su contenido específico dependen tanto el desarrollo de los individuos y grupos sociales, como del país en su conjunto.

Para cumplir cabalmente con esta trascendental misión, el derecho deberá actuar para asociar la planeación a la acción de los distintos grupos sociales y contribuir a crear la conciencia de la necesidad y conveniencia —tanto para los individuos y grupos sociales, como para la sociedad en su conjunto— de provocar una acción social en favor de la planeación, bajo la coordinación del Estado para dar cabal satisfacción al derecho social y nacional al desarrollo.

El pensamiento jurídico debe por consiguiente, orientarse hacia este “eslabón perdido” de nexo entre los derechos colectivos e individuales, si pretendemos que el derecho al desarrollo logre su fin último, que sólo puede ser permitir que la sociedad se desarrolle dentro de la comunidad internacional para que se concrete la autorrealización del hombre en sociedad.²⁷

El desarrollo económico y social de la Nación no es, por lo tanto, una atribución más que el Estado le “roba” a la sociedad sino la primera responsabilidad y el deber más importante que debe satisfacer el Estado frente a la sociedad, y que en última instancia va a constituirse en una fuente de legitimidad del poder público.

Bajo esta óptica, la planeación representa la vía institucional, a través de la cual, la población hace expresas sus necesidades y expectativas de desarrollo integral y a través de la cual el Estado se compromete a darles debida satisfacción.

Así pues, estamos frente al surgimiento de un nuevo derecho social, el más importante de ellos (puesto que engloba al resto) y en el que se resumen las exigencias que la sociedad presenta al Estado y, a través

²⁶ *Idem*, p. 7.

²⁷ *Idem*, p. 23.

de él, éste legitima la evolución de su dinámica de acción. Nos referimos desde luego al derecho que hemos designado como "derecho al desarrollo.

Por ello, la planeación deberá provocar —y ya comienza a hacerlo— una evolución en las instituciones democráticas y de participación social, renovará la función del Estado y tendrá que revolucionar las relaciones internas del Poder Público, así como de éste con la sociedad.

Francisco Javier OSORNIO CORRES