

La proyectada Comisión Federal de Planeación¹

La decisión de crear una Comisión de Planeación es, tal vez, una de las determinaciones de mayor trascendencia que se hayan podido tomar en los últimos 25 años. Sus consecuencias para el país, positivas o negativas, son incalculables. Esta decisión plantea una disyuntiva hasta cierto punto irrevocable. La Comisión puede ser el órgano promotor de un cambio fundamental en la política económica del gobierno; los planes económicos pueden servir como instrumental que logre romper las rígidas estructuras que impiden alcanzar una tasa de crecimiento acelerado y las bases de una organización social más justa.

Es posible también, desafortunadamente, que la Comisión de Planeación surja como un órgano con funciones de asesoramiento únicamente. En este caso la Comisión operaría, de hecho, como un grupo de expertos cuya misión sería guiar la actividad del sector público y "orientar" al sector privado. La economía de México no habría de transformarse en una economía planificada, por la simple circunstancia de que un grupo de técnicos se dedicasen a formular planes económicos a corto y largo plazo. Verdaderamente grave sería confundir, de buena o mala fe, los aspectos formales de la planeación, los organismos y los planes, con la tarea de movilizar la totalidad de los recursos humanos, materiales y financieros del país para la construcción de formas sociales superiores. Si tal llegare a

¹ Este trabajo fue originalmente publicado en la *Revista Comercio Exterior*, Tomo XIII, noviembre de 1963, p. 820.

El presente trabajo discute el punto de vista teórico de la primera legislación sobre la materia. Un segundo intento fue llevado a cabo por el Sr. Vicente Lombardo Toledano, quien siendo Jefe de la Diputación en la XLVI Legislatura, propuso que se adicionara la Constitución de la República con un capítulo económico donde establecía un sistema de planificación nacional.

sucedier, es muy posible que la oportunidad de intentar cambios estructurales por métodos pacíficos se pierda para siempre.

La disyuntiva es clara: o bien la Comisión de Planeación se crea como un órgano con atribuciones y autoridad suficiente para propiciar cambios fundamentales, o nace como una más de las anodinas dependencias auxiliares del Ejecutivo.

Por esta razón, es necesario discutir ampliamente el proyecto de la Comisión de Planeación. Se equivoca el legislador al restarle importancia a la iniciativa que, en su opinión, "pretende ser tan sólo un nuevo paso adelante, en ningún modo definitivo en este proceso". Lo contrario es precisamente lo correcto; es un paso definitivo y no necesariamente adelante.

En la exposición de motivos el legislador afirma que no es necesario modificar la Constitución para conciliar los problemas de orden formal a que daría origen la planificación económica en escala nacional. Se avoca a definir los fundamentos legales de la LFP, llegando a la conclusión de que existen bases jurídicas sólidas para justificar el carácter obligatorio de la planeación para el sector público. En el Artículo 27 Constitucional encuentra apoyo suficiente para la promulgación de planes económicos que deben ser observados por el sector privado, aunque en forma espontánea. No deja de llamar la atención que el legislador haya sentido la necesidad de encontrar fundamento jurídico constitucional a lo que no sería, en el mejor de los casos, sino el cumplimiento libre y enteramente voluntario de las disposiciones del plan por parte del sector privado. A este propósito el legislador hace una afirmación sorprendente. La existencia de estos fundamentos constitucionales —dice— "nos revela que es posible superar la incongruencia aparente que representa el formular una planeación de carácter obligatorio para el sector público y otra de carácter meramente indicativo o de simple orientación para el sector privado". Lo cierto es que la incongruencia de la planeación indicativa (como se ha llamado a esta modalidad) persiste a pesar de las afirmaciones del legislador. La razón es que no se trata de una incongruencia formal como los legisladores parecen suponer, sino de la inconsistencia sustancial inherente a toda planeación de tipo indicativo. Un plan económico puede ser visto como un grupo de variables funcionales sistemáticamente relacionadas entre sí o como un conjunto de decisiones interdependientes. Esto significa que el valor de un plan nacional estriba en la ejecución simultánea de sus previsiones por los varios sectores comprendidos en él. Si un sector, en este caso el privado, no ha cumplido con las metas señaladas en el plan, se requerirá necesariamente la revisión y modificación de las metas para los restantes sectores siempre que se desee mantener la consistencia del plan.

El carácter no obligatorio de la planeación indicativa nos hace pensar que los planes nacionales operarán en la práctica como programas del gasto

público federal, adicionados con el cálculo más o menos preciso de la inversión estimada del sector privado. La intención de los legisladores parece ser la institucionalización de los procedimientos para la construcción de programas del tipo del Plan de Acción Inmediata, mas no la creación de instrumentos y esquemas que den origen a cambios fundamentales en la estructura económica y social del país.

La planeación de la economía en escala nacional exige, obviamente, la creación de un organismo con la autoridad, estructura y funciones que correspondan a la magnitud de la tarea. Vale le pena preguntarse si la Comisión Nacional de Planeación, tal como quedó diseñada en la iniciativa original o en el dictamen de primera lectura, reúne los requisitos para llevar adelante eficazmente una planeación nacional, aun de tipo indicativo. Pensamos que es posible plantear y responder la pregunta en forma objetiva, independientemente de que se acepte o no la solución indicativa como la más adecuada a los problemas nacidos del desarrollo del país.

En la exposición de motivos de la iniciativa de LFP, el legislador deja entrever un problema que de no solucionarse con antelación a la creación de la Comisión de Planeación, podría originar la parálisis casi completa de la misma. Se trata de la yuxtaposición de funciones. En la actualidad son varios los textos legislativos vigentes y los organismos públicos con atribuciones en materia de desarrollo económico y de elaboración de programas de inversión. La primera tarea que se impone es, por tanto, la conciliación de los diversos instrumentos jurídicos que se avocan a problemas de desarrollo y planeación. La legislación sobre planificación económica debe formar un cuerpo de disposiciones coherentes. En segundo término, es necesario atacar la grave cuestión de la duplicación de atribuciones. Existen casos relativamente simples, tal es, por ejemplo, el de la Comisión Intersecretarial de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda. Según el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de marzo de 1962, la Comisión Intersecretarial que mediante él se establece, tiene entre otras las siguientes funciones: "PRIMERO: . . . formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo". "TERCERO: La Comisión calculará, además, el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacionales, necesario para que el desenvolvimiento del país se realice con un ritmo satisfactorio, . . . etc." Suficiente es señalar las anteriores atribuciones de la Comisión Intersecretarial, para darse cuenta que una vez instalada la Comisión Nacional o Federal de Planeación, aquélla deberá necesariamente desaparecer o absorberse dentro del aparato técnico de esta última.

Existen otras instancias de sobreposición de funciones, que son de mayor gravedad. El caso particular más notable es el conflicto de compe-

tencia que se crearía entre la Secretaría de la Presidencia y la futura Comisión de Planeación. Del examen cuidadoso de las atribuciones que a la Secretaría de la Presidencia otorga el Artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se desprende la conclusión de que aquella dependencia y la Comisión de Planeación prácticamente se excluyen una a la otra.

Las comisiones unidas revisoras de la iniciativa de LFP, desvirtuaron su intención original, rechazando el carácter nacional que se pretendía dar a la planeación para restringirlo al ámbito de planeación económica del sector público federal.

La Comisión de Planeación deja de ser nacional para convertirse en federal y, en consecuencia, otro tanto sucede con el plan de desarrollo que sólo obliga, según el artículo 12 de la iniciativa dictaminada, a las dependencias federales. La Comisión Federal de Planeación concebida en semejantes términos, resultaría un organismo inútil y superfluo, porque para la elaboración, revisión y control de un Plan Federal de Desarrollo Económico no se necesitan funciones diversas a las atribuidas a la Secretaría de la Presidencia ni mucho menos un órgano distinto.

Categorícamente se puede afirmar que en el marco actual de la administración pública, un nuevo organismo de planeación de las actividades económicas del sector público federal, sería redundante.

La organización federativa de nuestro país impone otras restricciones formales a una efectiva planeación económica. Los planes nacionales no pueden ser obligatorios para las autoridades estatales y municipales. El camino a seguir será, según se señala en la exposición de motivos, el de una coordinación voluntaria. El gobierno federal tiene medios de presionar a las autoridades estatales y municipales para obtener su conformidad con las disposiciones del Plan, pero es preciso que la LFP establezca los mecanismos para facilitar esa coordinación en las diversas etapas de su elaboración y ejecución. La iniciativa de la LFP hace mención pasajera del problema estableciendo que cuando así lo deseen los gobernadores de los Estados, la subcomisión de financiamiento les prestará su colaboración técnica para coordinar los planes de desarrollo económico-social de sus entidades, con el plan nacional. Las comisiones dictaminadoras, en su primera lectura, suprimieron toda referencia a la necesidad de armonizar las actividades del gobierno federal con las de las treinta entidades federativas. Más aún, en forma limitativa restringieron la esfera de aplicación del plan al sector público federal, poniendo de relieve claramente que su concepto de planeación económica no va más allá de la idea de coordinación de inversiones y de la programación del gasto federal.

Es interesante considerar cómo han manejado otros países esta situación. La Comisión de Planificación de la India, previa la integración de los

materiales preparados por las subcomisiones sectoriales, solicita de los ministros del gobierno, central y de cada uno de los Estados federales, planes y estimaciones detalladas sobre sus respectivos programas de desarrollo. Mediante un procedimiento iterativo de discusión se eligen los proyectos que quedarán incluidos en los planes estatales y los proyectos, mucho más limitados en número, que serán "patrocinados" por los ministerios del Gobierno Central. De esta manera se intenta ampliar al alcance de los programas estatales y conseguir un más alto grado de coordinación entre los mismos. Las facultades de la Comisión de Planificación de la India en esta materia se extienden a problemas de financiamiento. Los proyectos propuestos por los Estados para ser incluidos en el plan anual, son cuidadosamente discutidos en la Comisión con el propósito de establecer límites a los varios renglones del presupuesto y topes a las diversas partidas que los integran.

Independientemente de los procedimientos administrativos concretos que se utilicen para coordinar programas de desarrollo estatales con los del gobierno federal, queda fuera de discusión la necesidad de integrar las actividades de las dos esferas del sector público al nivel de la planeación nacional.

En forma expresa se dice en la exposición de motivos que la Comisión de Planeación no debe tener funciones ejecutivas de ninguna naturaleza. No se aducen argumentos en favor de ese punto de vista, pero es lógico pensar que el legislador tomó en cuenta en este caso, únicamente, precedentes extranjeros de países altamente industrializados. En efecto, tanto el Comisariado General del Plan Francés, como la Oficina Central de Planeación de los Países Bajos y el Consejo Nacional de Desarrollo Económico de Gran Bretaña, son organismos sin funciones ejecutivas. Sin embargo, los países en desarrollo que han tenido mayor éxito en la planificación de su economía, han considerado indispensable otorgar cierto grado de autoridad ejecutiva a las agencias de planeación. Esta autoridad ejecutiva consiste, en primer lugar, en facultar al órgano de planeación para decidir tanto la prioridad como el financiamiento de los proyectos de desarrollo. Sin la previa autorización de la Comisión, ninguna dependencia local, estatal o central puede obtener la asignación de fondos para sus proyectos. En segundo lugar, la Comisión tiene facultades para vigilar directamente, a través de sus órganos propios de supervisión, la ejecución del plan en sus diversas etapas.

Es necesario referirse brevemente al problema de la composición de la Comisión de Planeación. Tanto en la iniciativa como en el dictamen de la LFP, se establece que la Comisión estará integrada por nueve miembros designados libremente por el Presidente de la República. Originalmente se señalaba el requisito (que no es tan ingenuo como parece), que cuando

menos cuatro de los miembros fuesen expertos en materias económicas. No es fácil convencerse, sin embargo, de que ésta sea la solución más adecuada.

La magnitud de las tareas de planeación en las llamadas economías mixtas, exige que la Comisión goce de gran influencia y prestigio dentro de la administración pública y ante la opinión pública general. Para conseguir este objeto es indispensable que, además de la incuestionable calidad técnica de sus expertos, los miembros de la Comisión sean ministros de Secretarías clave, directores de agencias de desarrollo, banca central u hombres públicos con una vasta experiencia política y administrativa.

Un Comité de Planeación constituido únicamente por técnicos de tiempo completo, se asemejaría más en su operación a un consejo que a un órgano central de planeación. Sin la participación de algunos ministros y administradores, el consejo de expertos operaría en un vacío político. Aunada a esta consideración está otra tal vez de mayor peso: la elaboración y ejecución de un plan económico nacional requiere la estrecha cooperación de las diversas dependencias gubernamentales que manejan directamente problemas económicos.

Los comentarios anteriores no agotan, directamente, las observaciones que podrán formularse en relación con el proyecto de LFP; pero son cuestiones de importancia decisiva para su éxito, que, independientemente de la aprobación del proyecto de ley, modificado o no, deben resolverse con claridad y en el sentido adecuado, si efectivamente se desea planear la economía nacional. Las alternativas de solución son múltiples, y muchas de ellas pueden rendir los frutos esperados; en cambio, dejar tales problemas sin solución —con la esperanza de que desaparezcan por sí mismos— es un camino que sólo puede llevar al fracaso de estos esfuerzos, de tan alto valor para el país en el momento actual.