

## II.— PLANEACION Y ORDEN JURIDICO

### 1.— ADELANTAR EL PASO

Concluimos en el capítulo anterior que el hombre por esencia busca continuamente el mejorar sus condiciones de vida, y que para ello es necesario el obtener un equilibrio entre las innovaciones técnicas y científicas, las nuevas estructuras sociales económicas y políticas que se integran y el hombre mismo que las crea.

Véamos como el hombre si bien por sus adelantos se encuentra en posición de dominar los instrumentos productivos, también se encuentra limitado en la consecución de sus fines por esas instituciones y fuerzas que ha desarrollado, por lo que resulta de necesidad el buscar formas que permitan el controlar tales limitaciones y procurar mediante una mayor responsabilidad y participación en la cosa pública el logro de los objetivos que los integrantes de la comunidad se han trazado.

¿Cuáles serían esas formas? ¿Qué métodos podemos tener para alcanzar nuestros objetivos sociales?

“Para impulsar la sociedad hay que trascenderla, adelantarle el paso, para enseguida hacer presa de ella y jalarla a la altura de la posibilidad... el principal motor del progreso reside en la planeación intelectual, que al ir convirtiendo la sociedad a su imagen, la impulsa hacia la meta”.<sup>(2)</sup>

Adelantar el paso, conocer nuestras posibilidades, señalar qué es lo que deseamos de nosotros mismos, fijar nuestros objetivos acordes a nuestros valores, trazar nuestros ideales, tal es la posible respuesta; y luego implementar nuestros instrumentos: el sistema legal, la estructura socio-económica, el sistema político; adecuarlos de modo que sean útiles y nos ayuden a conseguir nuestros fines eficientemente.

“Y sólo el hombre puede anticiparse a su realidad. Así la progresiva transformación de la pasada herencia se llevará

a cabo por el trabajo humano... al amparo de las protecciones legales...”.<sup>(3)</sup>

Aquí hemos de encontrarnos con nuestros límites. Si bien es cierto que sólo el hombre puede lograr tal transformación, ha de contar con el ambiente que le rodea. La posibilidad de utilización de recursos naturales con los que ha de trabajar; la facilidad de implementación de tales recursos de modo de convertirlos en insumos productivos, la existencia de una infraestructura que le permita realizar sus funciones como ser productivo, pero también como persona íntegra.

Encontrar en el medio, la forma de obtener una realización propia, para luego transformarlo hacia nuevas posibilidades que le permitan un mejor desarrollo. Tal es el círculo en que nos encontramos encerrados, círculo dinámico que podemos hacer avanzar en la ruta ascendente de la civilización.

¿Cómo hemos de volver tal sociedad insana a su equilibrio inicial, y nuevamente crear el ambiente útil y necesario que permita el desarrollo integral del hombre?

Summer nos señala una primer posibilidad de reorganización social a través de un proceso de “ensayo y error” mediante el cual nuevos principios, costumbres e instituciones encuentran su sitio y van integrando nuevas formas sociales. En este proceso los resultados suelen ser lentos.

Otros autores nos señalan movimientos de reorganización más súbitos, espectaculares, pero también más violentos en sus expresiones. Así surgen las revoluciones como proceso de transformación social.

Por último tenemos el cambio deliberado, “científico” que una vez proyectado, se desarrolla formalmente, y conforme a la flexibilidad y predisposición a aceptarlo que tenga una sociedad, podrá ser el germen de cambio. Ciertamente este proceso no es fácil puesto que toda innovación suele ser considerada a priori por los componentes del grupo social como un peligro, ya sea por motivos de egoísmo o de miedo, pero si se logra ver reconocida su utilidad como factor armónico de desarrollo y compatible con los deseos de la sociedad, podrá obtenerse su adopción con la ventaja de no haber implicado los costos de violencia que lleva consigo una revolución, y sí agrega nuevos elementos al contenido de la cultura del hombre.

Aquí surge pues la planeación como método de obtener la transformación social armónica. La planeación que puede aplicarse en los más diversos campos del hacer social.



## 2.— LA PLANEACION

La planeación como respuesta a los problemas de organización social nos presenta varios requerimientos.

Ciertamente el progreso requiere de fuertes concentraciones de recursos financieros, la adaptación de estructuras sectoriales y regionales en sus diversos términos, la definición de funciones de los integrantes del cuerpo social, la aceptación de tal responsabilidad por ellos mismos, y el crear y mantener incentivos que permitan la adopción de las medidas útiles de tal desarrollo, para así reconciliar la solución técnica y científica con las necesidades que presenta la realidad social.

Establecer primeramente los objetivos sociales acordes a nuestros principios y deseos de bienestar constituyen pues el primer requisito. En segundo término el adecuar los procesos y estructuras que resulten válidos para la consecución de los objetivos señalados e implementarlas adecuadamente dentro del orden de la legalidad.

Así cumplidas tales características de valor intrínseco, de una viabilidad posible en su cumplimiento y la formalidad legal requerida tales planes podrán ser instrumentos útiles en la transformación social.

Aquí hemos de enfrentar tres grandes preguntas. ¿A quién corresponde el señalamiento de los objetivos sociales y la definición del plan a seguir, así como su implementación?; en segundo término ¿Qué sectores de la realidad social han de planificarse?; y por último ¿Cómo debe planearse y qué principios han de tomarse en cuenta para efectuar dicha planificación?

Al planificar se hace necesaria la implementación de instrumentos o "políticas" que permitan la realización efectiva de los objetivos que se señalan en el plan y sobre todo proveer el necesario apoyo legal que dé una certeza a la aplicación de tales instrumentos. Esto nos hace derivar una primera conclusión. Es indiscutible que tales funciones sólo puede ejercerlas la representación popular que se plasma en los órganos estatales y que poseen las facultades de legislar y de ejecución de las normaciones jurídicas proveyendo en la esfera administrativa los elementos necesarios para tal efecto, y que posee además un buen control sobre el desarrollo de la infraestructura de un país.

Esta situación es reconocida cada vez más por todas las tendencias ideológicas, en especial dentro del campo económico, así, tanto las tendencias neocolectivistas que consideran que dado el avance tecnológico los mecanismos de mercado han perdido su eficiencia haciendo necesario su reemplazo por la administración estatal, como las tendencias neoliberales que buscan la preservación y el estímulo de los mecanismos de mercado a través de la acción del Estado.

Independientemente del enfoque ideológico dado, tal tendencia viene registrándose en los países de mayor desarrollo, se ha visto como una seria posibilidad como vía para el desarrollo en las regiones atrasadas, y las autoridades estatales se han venido considerando cada vez mayormente responsables por ello, conscientes de su influencia a través de su legislación, su administración y su posible control sobre la infraestructura.

De esta manera, y reconocida tal realidad, más que adoptar una posición ideológica doctrinaria nos interesa el valorar primeramente si tal intervención resulta útil y en segundo término si tal acción pudiera violar los valores sociales de la comunidad. Esto nos lleva al punto inicial de un proceso de planificación: la toma de decisión de los objetivos sociales.

## 3.— ORDEN JURIDICO Y PLANEACION

Si concluimos que el Estado es el órgano adecuado para ejercer la planificación, lógicamente a él correspondería la decisión de objetivos. Sin embargo hemos de detenernos aquí a analizar tal situación.

Al ver la realidad social encontramos como a través del juego de fuerza que se dan entre las instituciones y grupos que integran la sociedad al intentar obtener el logro de sus intereses particulares, se producen soluciones políticas que en los casos más importantes, para salvaguardar el orden social, han necesitado de la creación de un órgano superior: el Estado, que vigile su cumplimiento; pero ha sido necesario también el prever una ordenación que limite sus funciones y señale los valores ideales sociales que se deseen preservar.

Así, se asegura la consecución de los anhelos individuales y también de los intereses que representan un bien para toda la comunidad y que trascienden el interés particular, salvando así también la libertad humana, que además encontrará en tal orden jurídico su máxima consagración.

"Políticamente libre —explica magistralmente Kelsen— es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer. La democracia significa que la voluntad representada en el orden del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos".<sup>(4)</sup>

De esta manera el orden jurídico resulta necesario para la seguridad de una comunidad, y es en la legislación donde han de plasmarse los objetivos sociales de tal forma que se obtenga el respeto por todos los integrantes del cuerpo social y de las autoridades mismas conforme a la limitación que para ellas debe contener la misma legislación.



Ahora bien si deseamos seguridad y armonía en cuanto nuestro futuro es necesario el implementar una legislación dinámica que prevea los mecanismos y estructuras adecuadas al desarrollo de la sociedad.

Tales mecanismos pueden variar desde el establecimiento de un proceso de modificación de las normas, hasta la creación de normas instrumentales que permitan y fomenten el progreso social dentro de las pautas que la misma sociedad desee.

De esta manera toda planeación debe estar contenida en un cuerpo legal que permita a su vez el necesario control democrático, incorporando así la salvaguarda de la libertad individual.

Y así también, será mediante la planeación, que se garantice el respeto a las formas esenciales de libertad que el hombre siempre ha anhelado.

En cuanto a la forma de intervención del Estado que significa, pensamos resulta más eficiente, el que se dé una sola intervención planeada y coordinada entre los diversos organismos sociales de modo de obtener una seguridad en cuanto la fijación de objetivos y su consecución, evitando la inquietud, que sobre todo en las sociedades de orden económico capitalista suelen causar las intervenciones estatales cuando son numerosas, de diverso alcance, y aparentemente sin metas coherentes.

Llegamos aquí a la segunda cuestión. ¿Qué funciones y sectores de la organización social deben planearse?

Definimos por planificación los intentos que en forma deliberada hace el gobierno de un país de coordinar en manera racional la política pública a fin de alcanzar eficientemente los objetivos deseables para el futuro por la comunidad.

Tal conceptualización abarcaría todo el amplio campo de la política pública, o sea todo el ámbito de funciones que expresamente no han reservado los particulares como de su esfera de acción, y consagrado así en el orden jurídico vigente.

Así pues queda una inmensa trama de factores económicos, administrativos, ecológicos, sociales y políticos que han de ser reglamentados y que son sujetos de una planeación racional.

Sin embargo el desarrollo de las ciencias, en especial de las ciencias sociales ha resultado dispar, y mientras en ciertos sectores se han obtenido modelos de alta precisión técnica que permiten observar, interpretar y prever la realidad objeto de estudio, en otras áreas aún quedan en el campo de la divagación filosófica.

De ahí ha surgido que en la vida práctica se ha dado importancia solamente a algunos aspectos, los que ya se planifican y regulan aún jurídicamente con gran efectividad, en tanto que otros sectores permanecen olvidados y sujetos a la intuición burocrática tradicional. Así la planificación queda incompleta, resulta deficiente su aplicación y pobres sus resultados.

De esta manera si queremos eficiencia en el alcance de los objetos sociales hemos de empeñarnos en conjugar las múltiples variables que en todos los órdenes nos presenta la realidad social y que por naturaleza son interdependientes. Ciertamente no es un trabajo fácil e implicaría la creación de modelos muy complejos, pero pensamos que dados los avances que se han registrado (en especial en el campo económico y político) en cuanto al diseño de los mismos, en corto plazo podrá aplicarse a los diversos aspectos de la vida social.

Hasta hace pocos años la planificación por cierto reducida al ámbito económico, se aplicaba en forma sectorial, conforme al tipo de actividades productivas, sin embargo a partir de la segunda guerra mundial se ha venido adquiriendo conciencia del desequilibrio socioeconómico que se presenta por regiones, de aquí que ha surgido la planificación con base territorial.

Efectivamente, el territorio de un país suele dividirse en regiones heterogéneas casi siempre demarcadas por fronteras naturales, que presentan formas de vida diferentes, y que luego han sido plasmadas en algunos casos aún dentro del orden jurídico al establecerse una estructura federal.

Esta estratificación ha llevado en cierta forma a inutilizar la acción estatal por conjuntar los esfuerzos por el desarrollo, pues las regiones convertidas en grupos de poder, a través de presiones pueden obtener conforme a sus intereses o proyectos, inversiones de carácter federal que pudiesen resultar más eficientes en otro lugar ya sea por sus posibilidades productivas de mayor alcance o por la posibilidad de que tal proyecto o inversión solucionara la problemática concreta de otra región que repercuta en beneficio nacional; o al menos logra debilitar tal acción al obtener el fraccionamiento de tales proyectos en su proyecho propio pero restando eficiencia a la solución.

De ahí que la integración de planes regionales encuadrados en una visión nacional permitiría la adopción de estrategia de mayor beneficio colectivo, dado que resultaría posible cuantificar el esfuerzo a realizar y la aplicación coordinada y eficiente de los recursos.

No es fácil, desde luego, obtener una planificación óptima dada la diversidad de renglones a la que deben asignarse los recursos, que resul-



tan muchas veces insuficientes, lo que trae consigo presiones y críticas; además que debe analizarse si los costos que implica tal planificación son acordes a los beneficios que se esperan recibir, lo mismo que las dificultades administrativas que se implican, pues la elaboración y realización de un plan no es una simple superposición de una organización para tal efecto a la estructura gubernamental existente, sino su integración adecuada para la consecución de los objetivos señalados.

Por otra parte los gobiernos suelen verse urgidos por necesidades inmediatas que han de resolver, por lo que la elaboración de dichos planes no pueden ser diferidos a plazos muy largos por una búsqueda interminable de exactitud en los datos, que además por su naturaleza suelen ser variables dentro de cierta tendencia.

Así nuestra planificación debe ser concebida incluyendo tales posibles dosis de conflicto pero a la vez cuidando mantener un mínimo de integración de modo que no se interrumpa el funcionamiento de la misma sociedad.

En conclusión la planificación, pese a las dificultades que ha de enfrentar resulta un instrumento útil para conseguir los objetivos sociales debiendo ser lo más integral posible tomando en cuenta los ámbitos espaciales temporales y funcionales en que se encuentre la sociedad, y sobre todo, ser consagrada dentro de un orden legal que permita a su vez un control democrático de tal forma que se convierta en una salvaguardia de la libertad individual y de la seguridad social que el hombre necesita para su desarrollo.

## NOTAS

1. Luis Villoro.- "El proceso ideológico de la Revolución de Independencia", (UNAM, México, 1967, 2a. Ed.), páginas 173 y 174.
2. Villoro L.- Ibid.
3. Villoro L.- Ibidem.
4. Hans Kelsen, "Teoría General del Derecho y del Estado", (n. d., México, 1949), página 298; citado por Felipe Tena Ramírez en su "Derecho Constitucional Mexicano" (Porrúa, México, 1964, 7a. Ed.), página 9.