

LA PLANIFICACIÓN FEDERAL DENTRO DEL CONTEXTO POLICULTURAL DE MÉXICO

Federico REYES HEROLES

Con la Ley de Planeación promulgada el 5 de enero de 1983 nuestro país ratifica su voluntad de incorporar la planeación en la vida del Estado nacional mexicano de finales de siglo. Hay un avance indiscutible en la idea base de la ley en vigor en relación a su antecedente formal inmediato, la Ley de Planeación General de la República promulgada por Pascual Ortiz Rubio en 1930. El medio siglo que separa ambas leyes de planeación encierra sin embargo múltiples experiencias que son insoslayables para arribar a la ley en vigor. Hay testimonio entonces del esfuerzo por concebir un ordenamiento cada vez más adecuado a las necesidades nacionales. Sin embargo una cuestión es clara desde el nacimiento de esta nueva ley: como en muchas otras áreas, la especificidad del caso mexicano requerirá de una ponderación revisora, serena y equilibrada, para lograr una planeación nacional, que aunque siempre perfectible, sea adecuada a nuestro país. Revisemos este nuevo planteamiento desde un punto de vista que muestre los retos políticos y culturales a los que habrá de enfrentarse la planeación como acto social en nuestro país.

El jefe del Ejecutivo federal presentó ante el Legislativo tres justificaciones fundamentales para la creación de un nuevo artículo 26 constitucional, mismo que daría entrada a la planeación nacional. En la primera, dramática de fondo, el jefe del Ejecutivo federal asegura que se encontraba en entredicho “no sólo la expansión económica, sino la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas que éste sintetiza”.¹ A ello habrían de sumarse nuevas exigencias económicas y de desarrollo a las cuales debería de adecuarse el orden normativo.

¹ Ver la Iniciativa de Ley, página 7, firmada por el jefe del Ejecutivo federal con fecha 3 de diciembre de 1982.

Se aseguró que existía también la necesidad por definir, redefinir quizá, el rumbo y la estrategia a partir de principios constitucionales; de allí un capítulo económico como proposición ante el Legislativo.

Pero economía, participación política y valores de la sociedad, en los términos del propio jefe del Ejecutivo, son ámbitos inseparables. “La legitimidad —afirma el presidente de la República— que en nuestro régimen deriva de su origen revolucionario y del proceso de renovación democrática de los poderes, 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”. Es esta preocupación, no sólo de redefinir el rumbo de la estrategia de desarrollo, sino de brindar una respuesta de tipo político y social a las expectativas de participación, la que, en buena medida, dará al actual sistema nacional de planeación un carácter diferenciado de concepciones anteriores estrictamente ceñidas al carácter económico de la planeación. Es esa misma cualidad de la proposición presidencial la que, a la vez, representa un enorme reto jurídico y político en el futuro mediato e inmediato. “Ir dando cauce —dice el jefe del Ejecutivo federal— a una creciente organización y participación de la sociedad civil en todos los procesos de la vida nacional”, como motivación central del mecanismo que se propuso. Participación social y política en el reconocimiento de una heterogeneidad fundamental que requerirá de nuevos mecanismos de participación social; de allí la proposición de un sistema *democrático* de planeación del desarrollo.

Se trata entonces de una reordenación de las funciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional que, a la vez, defina formas de participación social en los distintos ámbitos de la economía conservando el Estado, en todo caso, la conducción del proceso económico. Así, la planeación que se propuso al país es una planeación concebida esencialmente como un importantísimo mecanismo político. En el llamado capítulo económico² se establecieron las bases normativas para la organización de un sistema de planeación, bases que suponen nuevas atribuciones para el Congreso de la Unión en el proceso de planeación, al igual que para el Ejecutivo federal a quien se le facultó para establecer los mecanismos de participación de los diversos sectores sociales. Acción ésta que, en la perspectiva de la iniciativa de ley, ampliaría la participación del ámbito político electoral, cana-

² Para un análisis en lo general de las diferentes iniciativas enviadas al Congreso por el titular del Ejecutivo federal del periodo 1982-1988 puede consultarse: Reyes Heróles, Federico, “Regreso a diciembre”, *Nexos*, México, núm. 66, junio de 1983.

lizada tradicionalmente a través de los partidos políticos, hacia formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo. Este es el impulso inicial que llevó a formular la planeación denominada *democrática*. Observemos entonces este ordenamiento en su contenido jurídico-político.

La propuesta es la de una planeación participativa con dos apoyos fundamentales; por un lado las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional y, por el otro, una participación que legitime permanentemente las medidas adoptadas. Existen sin embargo varios recovecos jurídicos que no deben ser olvidados. La ley, por un lado, contempla la organización y ampliación de las facultades del Estado, en la concepción amplia del concepto, que involucra las relaciones sociales subyacentes en un pacto político-jurídico que se expresa en un ordenamiento dado. Es para este Estado, en el cual la sociedad es elemento constitutivo, para el cual se va a normar un primer nivel de planeación. Se trata aquí de la planeación estatal que requirió, como el propio jefe del Ejecutivo federal lo señala, de una redefinición de la estrategia de desarrollo. Pero, paralelamente, se propone un mecanismo de planeación de las acciones del gobierno federal de varios tipos, y que corresponden a un nivel analítico totalmente distinto del antes mencionado. Veamos las características de este segundo nivel; se trata de:

1o. Planeación de las acciones de la administración pública federal (fracción primera del artículo primero de la Ley).

2o. Bases para la planeación de las acciones de la administración pública federal y su coordinación con las entidades federativas (fracción segunda del artículo primero).

3o. Bases para una planeación de las acciones del Ejecutivo federal y las acciones de aquellos particulares y grupos sociales que, según dice la fracción cuarta del artículo primero, “contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y programas”.

En el primer momento de este segundo nivel, el Ejecutivo federal planea sobre sí mismo; y, en la segunda y tercera características, el Ejecutivo federal planea en coordinación con las entidades federativas (los municipios también están contemplados) y las acciones de los particulares y grupos sociales. En el primer momento, desde la perspectiva administrativa, se trata de un ordenamiento de aplicación directa, obligatoria para la administración pública central y paraestatal. En el segundo y tercero, se busca una línea de acuerdo, por diversos medios (convenios,

contratos, etcétera) con entidades autónomas e independientes. Habría entonces que mantener la distinción de manera muy clara. La planeación estatal es la que involucra al pacto republicano, federal o nacional, como se ha concebido en otros países. En otro nivel estaría la planeación de acciones gubernamentales, también diferenciadas entre sí. El artículo noveno establece la obligación para la administración pública centralizada de conducir sus acciones de acuerdo a las metas y objetivos del Plan, lo mismo vale para la administración pública paraestatal. En este sentido no cabría duda alguna pues se trata de facultades expresas del jefe del Ejecutivo federal que busca la extensión de una racionalidad administrativa. Habría sin embargo que tener especial cuidado en la reglamentación que coordine las leyes de ingresos y proyectos de presupuestos de egresos de la Federación con el Plan Nacional de Desarrollo que se establece como obligación para el jefe del Ejecutivo federal en el artículo 21 de la Ley de Planeación. No resulta fácil, la experiencia reciente así lo ha mostrado, la conciliación conceptual-jurídica de un Plan Nacional de Desarrollo de validez sexenal con el requerimiento constitucional, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de llevar a cabo la aprobación anual de las leyes de ingresos y presupuesto de egresos. Si bien es cierto que el artículo 21 de la Ley de Planeación menciona la aprobación por parte del propio jefe del Ejecutivo federal del Plan Nacional de Desarrollo en un plazo no mayor de seis meses a partir de la toma de posesión, también lo es que el artículo 5º del propio ordenamiento jurídico establece el envío del Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión, siendo que la participación de este poder se limita exclusivamente a formular "...las observaciones que estime pertinentes".

Es evidente que de no someter el plan a la aprobación legislativa es porque él mismo en ningún momento rebasa las atribuciones expresas que el Ejecutivo federal tiene reservadas para la conducción de la administración federal. De allí que se someta un Plan del Ejecutivo simplemente a las observaciones del Legislativo. Sin embargo, habría que hacer la salvedad de que en ningún momento se podrá condicionar los destinos que se le den a la aprobación anual de la Ley de Egresos o a las fórmulas de ingresos. Es por ello que resulta difícil pensar en la proyección sexenal en tales aspectos e incluso sobre facultades de una legislatura por ser integrada dos años después. Aspectos que materialmente deben ser legislados anualmente. El propio artículo 40 de la Ley de Planeación habla de la necesaria congruencia entre el Presupuesto de Egresos de la Federación y aquel del Departamento del Distrito Federal, con los objetivos y programas que se establecen en esa Ley. Se postula así una necesaria

congruencia de leyes futuras, de obligatoria aprobación por parte del Legislativo, con un instrumento de planeación del Ejecutivo federal sobre el cual el Legislativo sólo puede emitir su opinión. Aquí podrían realizarse las aclaraciones pertinentes y afinar los alcances del Plan en su relación específica con las leyes anuales, sin descartar la posibilidad de un enriquecimiento innegable en las proyecciones a futuros de corto y mediano plazo de las actividades del Ejecutivo federal que, sin embargo, deberán ser miradas, desde el punto de vista jurídico, como meros ejercicios.

Ahora bien, en el segundo tipo de actividades de planeación del Ejecutivo, del mismo segundo nivel analítico, se plantea la necesidad, difícilmente negable, de coordinar esfuerzos entre la administración pública federal y las entidades de la República. Se establecen mecanismos para tal acción de coordinación, mismos que se enumeran en el artículo 34, fracción primera (propuestas, procedimientos de coordinación, lineamientos metodológicos, programas regionales, acciones conjuntas, etcétera), dejando la especificación de los instrumentos a la Secretaría de Programación y Presupuesto. El artículo 33 habla también de la necesidad de considerar la participación de los municipios, al igual que la fracción I del artículo 34, pero es evidente que toda la articulación del ordenamiento está pensada alrededor de la coordinación por medio de convenios entre la Federación y los estados. Estamos hablando, como lo señala el propio capítulo quinto de la Ley, de una labor de coordinación de instancias de administración como lo son el Ejecutivo federal, los ejecutivos estatales y las alcaldías, en su calidad no política sino de administración, si es que tal separación en la realidad es factible. Por último la Ley de Planeación contempla las acciones de concertación e inducción que serán los acuerdos, convenios o contratos, entre las instancias administrativas y los particulares o grupos sociales. La ordenación de acciones de negociación política, que de alguna manera el Ejecutivo federal ya venía realizando, quedan normadas, siendo ello sin duda un avance. Quedarían sin embargo algunos aspectos que quizá puedan ser afinados en un futuro.

El primero de ellos concierne al tipo de responsabilidad jurídica que se adquiere en el acto de la planeación, pues ejercicios similares realizados en el pasado han demostrado su ineficacia precisamente porque no existe mecanismo alguno de sanción a la violación de los muchos instrumentos utilizados en la acción planeadora. Pensemos por ejemplo en las conocidas cifras multimillonarias en las cuales las propias instancias del Ejecutivo federal niegan lo establecido en planes y programas. Lo mismo ha ocurrido en otros momentos de vinculación como lo son los convenios y acuerdos

en las instancias de la administración estatal entre sí, o en su vinculación con el Ejecutivo federal. No hay órgano sancionador o que mínimamente vigile el cumplimiento de esos convenios que, en muchas ocasiones, por la propia circulación de los cuadros administrativos y políticos son echados por la borda con el evidente costo social y económico que tales actos provocan. Es también cierto que en la Ley se establece la obligación para el jefe del Ejecutivo federal de informar al Congreso de la Unión de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales (artículo 6o.). Asimismo, el Ejecutivo deberá enviar a la Comisión Permanente en el mes de marzo de cada año un informe de la Ejecución del Plan y los programas específicos. El Congreso de la Unión estará formalmente presente desde el inicio de la elaboración del Plan, hasta su revisión permanente, pudiendo sugerir observaciones al Plan y sus derivados.

El artículo 8o. de la multicitada Ley hace mención de la obligación de secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos de dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos referidos a las acciones del Plan. Y en el párrafo tercero del mencionado artículo se establece, expresamente, que cualquiera de las Cámaras podrá citar a secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos o a los directores o administradores de entidades paraestatales, con el fin de que informen al cuerpo legislativo; actos estos contemplados con anterioridad en la propia Constitución general de la República. Huelga decir que resulta casi impensable, dada la capacidad administrativa y los apoyos reales del Congreso de la Unión, en una labor de vigilancia en la realización del Plan y sus múltiples derivaciones sectoriales, regionales y la llamada vertiente institucional. Tal control implicaría un fuerte andamiaje administrativo.

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, establece en la fracción II de su artículo 47, como obligación del servidor público, el cumplimiento de “planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia”, pero los conceptos vertidos en el precepto se encuentran en niveles de obligación diferenciados. Además, la propia Ley establece en la fracción VII del artículo 7o. como causal de responsabilidad política: “Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas o presupuestos de la Administración Pública Federal, o del Distrito Federal”. Sin embargo en la expresión no se encierra claridad sobre las implicaciones del seguimiento de las categorías expresadas.

El grado de congruencia logrado en las acciones que genere un plan axenal de esta índole en buena parte depende de la fuerza de sanción

que exista a quien infrinja los actos de acuerdo de voluntades que generan los convenios, pero también de los planes anuales, sectoriales, regionales y, por supuesto, del globalizador. Así, la única acción con cierto grado de obligatoriedad, independientemente de la civil y la penal, será la que el Ejecutivo federal establezca sobre sus propias instancias.

Analicemos ahora la vertiente política, que constituye, según la justificación de la propia iniciativa de Ley de Planeación, uno de los apoyos fundamentales para recuperar la marcha. Recordemos que en la expresión del propio jefe del Ejecutivo federal se trata de dar “cauce a una creciente organización y participación de la sociedad civil en todos los procesos de la vida nacional”. Participación que legitime las medidas adoptadas, “dado que el proceso de renovación democrática de los poderes, está cada vez más relacionado con las apreciaciones de la sociedad sobre la capacidad del sector público para conducir con justicia y eficiencia el desarrollo integral”. Aquí la preocupación central es sin duda no sólo la de imprimir congruencia a las acciones gubernamentales, sino además está presente una preocupación esencialmente política: la de crear un vehículo, paralelo a los tradicionales, de participación y de legitimación. La participación en la planeación es la respuesta. Veamos ahora cómo se articula dicha respuesta y cuáles son las ventajas y sus riesgos.

El jefe del Ejecutivo federal propuso y el Legislativo aprobó la creación de un sistema nacional de planeación democrática. ¿Quiénes conforman el sistema? La respuesta está en el artículo 12 de la propia Ley; parcialmente las dependencias y entidades de la administración pública federal a través de unidades encargadas de la planeación, concepción que ha sido aplicada en la República con anterioridad. El artículo trece advierte de la reglamentación de la actual Ley encargada de normar la organización y funcionamiento de los mecanismos del sistema. Hasta ahora no tenemos noticia de dicha reglamentación. El órgano administrativo encargado de llevar a cabo tal organización es la Secretaría de Programación y Presupuesto y, parcialmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo que respecta a las proyecciones de los ingresos federales y del Departamento del Distrito Federal. No cabe duda alguna de que las labores de planeación del Ejecutivo sobre sí mismo se enriquecen enormemente con la vertiente primera del segundo nivel analítico que vimos más arriba. Pero existe a la par una carga política: la de la participación.

Ahora bien, corresponde a la propia Secretaría de Programación y Presupuesto la elaboración del Plan y por ello se le faculta para recabar las opiniones de la propia administración pública central y paraestatal, pero también la de los grupos sociales interesados (fracción II del artículo

14 de la Ley de Planeación). La Secretaría de Programación y Presupuesto deberá proyectar y coordinar la planeación regional “con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales”. El capítulo tercero de la Ley, denominado De la participación social en la planeación, sostiene que en el ámbito del sistema nacional de planeación “tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas...” El propio párrafo segundo del mismo artículo establece que “Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y otras agrupaciones sociales participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de planeación democrática...”; los mecanismos para llevar a cabo tal participación serían los denominados *foros de consulta popular*. El párrafo segundo de ese artículo 20 termina con la siguiente expresión: “Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión”.

Si bien es cierto que toda invitación a la participación social y política resulta a la larga de enorme beneficio, y tomando en cuenta, contra lo que muchos sostienen, que tal participación genera mayor estabilidad a un sistema político, es sin embargo muy importante mantener la necesaria congruencia con los otros órganos de gobierno. En los últimos años se ha señalado en algunos medios académicos lo que hemos denominado en otro espacio del nuevo gran negociador,³ para hacer referencia a esa enorme capacidad adquirida por los poderes ejecutivos para negociar con grupos y clases sociales fundamentales. El manejo de toda la instancia administrativa en sí misma, desde la dirección de los nombramientos hasta las vertientes de aplicación presupuestal, supone una infinita cadena de intereses que giran alrededor de los ejecutivos. Sobre este fenómeno se empieza a abordar en los centros académicos, corresponde a una de las múltiples modalidades del Estado contemporáneo occidental, a la cual no está exento nuestro país, que ha provocado un cierto desquiciamiento de los mecanismos tradicionales de negociación política. Ya en la década de los sesenta se señalaba en Francia, con gran preocupación, la aparición

³ Se pueden consultar tres ensayos de Federico Reyes Heróles publicados en el texto denominado *Política y administración a través de la idea de vida*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983 (Serie Praxis, núm. 58); éstos son: “Participación política a través de la administración pública”, “Burocracia y política en México” y “La oposición y el gobierno en acción”.

de los llamados grupos de presión,⁴ siendo éstos entes de presión y negociación política, paralelos a los partidos políticos y con características *sui generis* que merecieron conceptualización especial. Por ejemplo los grupos de presión muchas veces *no existen*, formalmente hablando, de manera tal que no pueden ser invocados o siquiera conocidos por la opinión pública. En ocasiones los grupos de presión son pequeñísimas cúpulas con representación asentada en espacios totalmente subjetivos, pero que sin duda funcionan. Tal es el caso de las llamadas cúpulas gremiales, académicas, industriales y de grupos de inversión que coinciden coyunturalmente y a los cuales hay que reconocer como órganos de expresión.

Ahora bien, en la tesis tradicional los grupos de presión suponen un juego de negociación muy útil al Ejecutivo para transmitir mensajes que no pueden ser llevados al discurso político oficial, o para escuchar demandas que, por otro vehículo, pudieran parecer afrentas o retracciones inaceptables. Tan han resultado de enorme utilidad para la negociación, que el problema no es fomentarlos, sino encauzarlos. Porque cualquier instancia de negociación directa con grupos o clases sociales fundamentales, sin duda le juega en el traspatio a los partidos políticos y con ello al Legislativo. No quiere decir que tal negociación no pueda llevarse a cabo, tampoco que debiera limitarse, pues ello resultaría irreal como proposición. Pero lo que sí puede hacerse es crear en el Legislativo los mecanismos para que este poder recupere capacidad de injerencia real sobre los asuntos socialmente vigentes. Pensemos que, por la vía del fortalecimiento, ahora casi institucionalizado, de participación y negociación directa hacia el Ejecutivo, los partidos políticos y la organización y función social que ellos ejercen, se ven rebasados.

Ahora bien, para el caso concreto de nuestro país en el cual la participación y movilización partidaria es tan joven como sus parientes conceptuales la sociedad política y la sociedad civil, el fortalecimiento de un vehículo paralelo al Legislativo para labores de planeación y consulta es un arma de dos filos. El instrumento propuesto por el Ejecutivo es un enorme avance, sin embargo esa participación buscada, y en buena parte lograda, deberá en un futuro repensarse en función de las posibles atribuciones que, en materia de planeación, pudiera tener el Legislativo. El diálogo sistemático de un órgano de la administración pública central con las organizaciones campesinas, obreras y populares, además de los centros

⁴ Ver los estudios tradicionales de Jean Meynaud, *Los grupos de presión*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1970; *La tecnocracia: mito o realidad*, Madrid, Tecnos, 1968; *Problemas ideológicos del siglo XX (El destino de las ideologías y tecnocracia y política)*, Ariel, 1963.

académicos, profesionales y de investigación, con organismos empresariales y agrupaciones sociales, aunado a la elaboración del Plan y a la asignación de recursos por vía de los proyectos y programas sociales y regionales, generan un nuevo negociador en un brazo del Ejecutivo federal cuyos alcances todavía no podemos medir. Quizá puedan ser positivos, no lo sabemos. Pero frente a la estructura de negociación política tradicional, tal mecanismo, por lo menos, se constituye en un elemento inquietante.

Existe además otro canal de análisis preocupante, éste se refiere al carácter diverso que supone la participación en foros encargados al Ejecutivo. Miremos el asunto de la siguiente manera. Tradicionalmente se ha articulado la forma de representación política en función de un respaldo cuantitativo, a excepción hecha del Senado que corre desde su nacimiento por otra vía. Por ejemplo, la representación gremial frente a las autoridades correspondientes tiene como origen el carácter mayoritario o no mayoritario de una organización. Lo mismo ocurre con la vía de afiliación partidista-electoral que se encuentra reglamentada a nivel federal y que, en germen, supone el grado de representación de una organización política, asociación política o partido para el caso concreto, según el respaldo numérico. Pensemos también en los propios vehículos que establece la Ley de Cámaras de Comercio e Industria y en la cual se reglamentan los mecanismos obligatorios de representación. Qué decir de la organización actual de la Cámara de Diputados. Ahora bien, en el planteamiento de la Ley de Planeación se introducen diferentes tipos de representación, de los caracteres de la representación. Por ejemplo la invitación a un centro académico o a miembros de un centro de investigación, tiene en origen poco que ver con la participación en un foro de un diputado o senador, lo mismo ocurre con un organismo empresarial si se le enfrenta a las representaciones obreras o agrupaciones sociales que se contemplan así, en lo general, en la Ley. No cabe la menor duda de que sin una reglamentación muy cuidadosa habrá participaciones a título personal, las académicas, empresariales incluso, por qué no, pensar en las de algún representante popular, situadas junto a las representaciones organizadas y formalizadas, como lo son las de tipo gremial. El criterio es grave de fondo, pues se abre un espacio discrecional de selección de lo que se considera representativo que puede ser lacerante a las instituciones representativas organizadas por cualquier vía formal. Al fortalecer este vehículo corre un alto riesgo la vía tradicional y formalizada. Además seleccionar quién es interlocutor y quién no lo es, en sí ya es un poder.

La participación social, como se ha denominado en la planeación que

nosotros hemos situado en un segundo nivel analítico, es decir la planeación que parte de las actividades del Ejecutivo en sí mismo y hacia otras entidades, deberá ser repensada en sus consecuencias positivas y negativas, como lo es el fortalecimiento de un interlocutor ágil del Ejecutivo, y que generará la buscada participación, pero no deja de ser un reto para las vías tradicionales de participación que deberán ser fortalecidas paralelamente.

Pasemos ahora a un último apartado que quedó pendiente desde la definición analítica inicial que hicimos. Hablamos entonces de un primer nivel analítico que corresponde a la planeación estatal o, en cierto sentido, a la planeación nacional. Hablar de planeación nacional supone hablar de un ámbito de congruencia de postulados, metas y objetivos que, si bien es factible de ser logrado en planteamientos de racionalidad interna de un poder (el Ejecutivo para el caso), se tropieza con otro tipo de problemas en el nivel nacional. Observemos el asunto desde la perspectiva epistemológica y cultural.

Hablar de una planeación nacional remite a un ámbito común de acuerdo, si no expreso por lo menos tácito: el criterio de nacionalidad. Ahora bien, frecuentes e interesantes son los estudios provenientes de la antropología política⁵ en donde se muestra que el criterio de nacionalidad está eslabonado indefectiblemente con el de cultura nacional. Es decir, se puede hablar de una nación con un cierto grado de cohesión nacional en el momento en que existe un espacio cultural compartido. Lo anterior no quiere decir en ningún momento que se nieguen otro tipo de diferencias culturales, religiosas, de origen étnico o racial. El caso de la nación norteamericana en ese sentido es un buen ejemplo de cómo se conservan múltiples diferencias y a la vez se acepta un área cultural común.

Otro es el caso de un Estado-nación en el cual el grado mismo de integración nacional y por lo tanto cultural, está en entredicho. Ese es el nuestro. Difícil es poder afirmar, y al respecto han existido debates de gran riqueza,⁶ que en México existe una integración nacional extendida y cabal. Veámoslo por otro lado; es relativamente sencillo comprobar que

⁵ Se puede consultar: "Las nacionalidades indígenas en México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 97, julio-septiembre 1979; varios, *En torno a la cultura nacional*, México, Secretaría de Educación Pública, 1982 (Colección Sep/80).

⁶ Al respecto puede consultarse una extensa bibliografía. Sugerimos: "La cuestión étnica en América Latina", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 103, enero-marzo 1981; varios *La cultura popular*, México, PREMIA, 1982, (Colección La Red de Jonás).

ese espacio común cultural en nuestro país no está logrado. Explicaciones al respecto hay múltiples y van de las dificultades de transportación y comunicación que han mantenido a infinidad de comunidades en el aislamiento, a las diferencias de origen étnico. Piénsese por ejemplo en las diferencias de lenguaje, y forma de supervivencia, entre las regiones del sureste del país y las del norte, o la riqueza cultural y lingüística que supone contener varias decenas de lenguas y dialectos diferentes en un mismo país.

Pero la cultura va más allá de las diferencias de vestimenta, hábitos de relación familiar, social, idioma o de formas de generar la supervivencia. La cultura abarca en buena medida el concepto mismo de racionalidad. Siguiendo una articulación de lógica estricta, sólo si comparte cierto ámbito cultural, se podrá compartir una noción de racionalidad. Mientras exista un contexto policultural, existirá una vinculación poliirracional, lo cual no elimina la posibilidad de una planeación nacional.

En ese aspecto la realidad ha resultado de un grado de terquedad infinito y muchas de las medidas adoptadas desde hace décadas por el gobierno federal tienden al reconocimiento expreso de un contexto político-cultural y político-étnico heterogéneo. Por ejemplo, están las medidas de aceptación y reconocimiento de idiomas paralelos al castellano como idioma oficial, o los incentivos adicionales creados para la producción de alimentos en vista de que la racionalidad del incentivo exclusivo del precio no funciona como se piensa desde el centro. Los ejemplos son infinitos.

El criterio de racionalidad también puede ser abordado por otra vertiente. Existen varios estudios que muestran cómo la racionalidad, en buena parte, se desprende de compartir un determinado paradigma académico o teoría de explicación. Y esas racionalidades se ven circunscritas a comunidades científicas pertinentes, o centros epistemológicos pertinentes.⁷ Por ejemplo, lo que puede resultar racional en la obtención de un determinado objetivo económico puede resultar totalmente irracional para un académico formado en otra concepción o teoría. Se trata de divergencias concretas, de criterios, por ejemplo, de planeación urbana, económica, regional, de medicina social, etcétera. Los paradigmas y las teorías se van

⁷ Es curioso observar cómo la noción de paradigma, a pesar de su enorme simpleza, no ha podido ser descartada del léxico epistemológico y, paralelamente, el análisis de la comunidad que sustenta un paradigma se ha ido perfeccionando. Se puede consultar: Khun, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975. Para la expresión en particular, ver p. 86; Villoro, Luis, *Saber, crear y conocer*, México, Siglo XXI Editores, 1982, Cap. X; Moulines, Ulises C., *Exploraciones metacientíficas*, Alianza Universidad (Colección Textos). Ver cap. 4: "Redes teóricas".

desplazando y sustituyendo, cambiando frecuentemente los parámetros de racionalidad. La medicina y su permanente regeneración es un ejemplo muy recurrido.

Regresemos a nuestro planteamiento central: ¿es posible hablar de una planeación nacional con un contexto policultural y por ello poliirracional?, o viceversa ¿no resulta mutuamente excluyente hablar de planeación nacional en un contexto policultural? La Ley de Planeación parte de un planteamiento de planeación nacional para derivar en los aspectos que anteriormente analizamos. En su definición de planeación nacional del desarrollo expresa que es "...la ordenación racional y sistemática que, en base a las atribuciones del Ejecutivo federal tiene como propósito la transformación de la realidad". En la expresión existen dos vertientes; por un lado la aceptación de un criterio de racionalidad, de sistematización de acciones, criterio central que resulta indiscutible.

Pero además el artículo tercero reconoce que la transformación de la realidad deberá hacerse "de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen". El responsable de la conducción de la planeación nacional del desarrollo es el Ejecutivo federal "con la participación democrática —dice el artículo—, de los grupos sociales..." La Ley se inclina por una planeación centralizada de criterios de racionalidad que parten del Ejecutivo que podrá realizar múltiples consultas para lograr un acuerdo sobre esos principios de racionalidad. Esta racionalidad sin duda es imprescindible para la ejecución de las acciones de reordenamiento del Ejecutivo federal en sí mismo, y de racionalidad en la administración paraestatal e incluso para muchos de los convenios que se generen a nivel estatal. En ello no cabe duda de la existencia de un espacio de acuerdo obligatorio.

Otra lectura muy diferente es aquella que se desprende de tratar de incorporar a la célula primordial de la vida política y administrativa nacional, como lo es el municipio que, como ya mencionamos, está también contemplada en la Ley de Planeación. El supuesto o la premisa implícita en la Ley es la de que serán muy poco frecuentes los casos de municipios que, de alguna manera, se encuentren en posibilidades de realizar labores de planeación. Y ello puede ser parcialmente cierto si sólo se contempla la aportación del municipio a la planeación nacional como una injerencia que combata los criterios de racionalidad que se desprendan de los centros académicos pertinentes localizados en la cúpula intelectual del país. Difícil sería la argumentación de un alcalde de una zona marginada en contra de la de un posgraduado con alta especialización. En ese nivel poco se debe esperar, pero la planeación nacional puede ser otra cosa. Es justa-

mente aquí donde el planteamiento de una planeación nacional democrática tiene su mayor riesgo y su mejor opción; a la par que se enviaba la iniciativa de la Ley de Planeación entraba al Legislativo la propuesta de reforma al artículo 115 constitucional que busca recuperar buena parte de las funciones administrativas, pero también políticas, de esa célula original de la convivencia nacional. La incorporación del criterio de representación proporcional a nivel municipal sólo puede interpretarse en ese sentido. Y decimos recuperar, pues es por demás conocido la carga política que el Constituyente vislumbró para el municipio por una y otra parte de la norma máxima de la República.

Esa carga política en muy buena medida supone *discrepancia* de los criterios centrales sin menoscabo de autoridad. El Constituyente fue muy cuidadoso al establecer que no hubiese autoridades intermedias entre el municipio y las autoridades del estado de que se trate. Ahora bien, la pregunta que cabría hacerse sería la de si ese criterio de discrepancia política y cultural, o de posibilidad de ella, está contemplado y fortalecido para el municipio a partir de la nueva redacción del artículo 115, independientemente de su capacidad administrativa. Pues, en todo caso ¿cuál debería de ser la instancia indicada para que las diferencias policulturales, y por ello poliirracionales, se viertan en la estructura político-administrativa del país? ¿Hay acaso alternativas históricamente consolidadas? Los criterios para la creación de circunscripciones para las diputaciones estatales y federales siguen otros rumbos que parten de las instancias electorales pertinentes. Los ayuntamientos son la célula más cercana a la forma de vida de los ciudadanos, esa que constituye la definición misma de democracia concebida en el actual artículo tercero constitucional. Regresar al municipio como ente mínimo, pero a la vez de significación y contenido de la heterogeneidad nacional, incorporándolo a la planeación nacional, sería una reivindicación de la concepción del Constituyente.

Los mecanismos para tal participación podrían ser múltiples, pues si bien es cierto que el Constituyente negó la posibilidad de cuerpos de autoridades intermedios, la creación de organismos de planeación intermunicipal que pudieran servir de interlocutores frente a la racionalidad central, esa que se desprende frecuentemente de lo que hemos denominado centros académicos pertinentes para la planeación de las acciones del Ejecutivo sobre sí mismo, serviría como contrapeso de tal tendencia. La heterogeneidad y discrepancia como riqueza y no como peligro. Pero, y sobre todo, tal acción podría colaborar en la planeación nacional, esa que también se concibe como actividad del Congreso de la Unión a partir de la adición de una fracción XXIX E del artículo 73 constitucional que

faculta a ese poder para “expedir leyes de planeación nacional del desarrollo económico y social”. La transformación de la realidad nacional encontraría en ese sano intercambio de ideas y concepciones, de reconocimiento de la heterogeneidad en su sentido más estricto a un estupendo aliado.

Por lo pronto la planeación, con todo el riesgo centralizador que puede implicar, con todo el peligro de erigir nuevos interlocutores extrapartidistas y extraparlamentarios, con toda la ingenuidad de carecer de mecanismos concretos que permitan exigir la responsabilidad de algún tipo frente a las metas y objetivos planteados, pero también con toda la posibilidad de insertar mayor racionalidad a las acciones del Ejecutivo federal, y de éste en relación con los ejecutivos estatales, y a las acciones de los particulares, esa misma planeación que también puede ser nacional y por ello heterogénea, con toda la complejidad del caso, está ya entre nosotros como reto y como opción.