

LA DEMOCRACIA Y LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN MÉXICO

Gerardo GIL VALDIVIA

SUMARIO: I. *La evolución del concepto de la democracia.* II. *La democracia representativa y el órgano Ejecutivo.* III. *La democracia representativa y la planeación en el contexto de los países subdesarrollados.* IV. *El caso de México.* V. *Conclusión*

En esta comunicación se trata de describir la relación entre democracia y planeación del desarrollo en el caso de México. En primer término se describe la evolución del concepto de democracia, en especial la vinculación entre ésta y el liberalismo tanto en su vertiente política como económica. El segundo apartado describe el papel de la democracia representativa al coexistir con un poder ejecutivo de creciente fortaleza, derivado del intervencionismo estatal en la economía, en virtud de la crisis del capitalismo clásico; en la tercera parte del trabajo se describe la situación de la democracia representativa frente al fenómeno de la planeación del desarrollo y de la tecnocracia con especial referencia a los países subdesarrollados y por último se efectúan algunas consideraciones relativas al caso de México. El propósito de esta comunicación es resaltar la necesidad de la participación de la sociedad civil en el proceso de planeación del desarrollo, en especial en momentos de toma de decisiones trascendentes como los que conlleva la actual crisis económica.

I. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE LA DEMOCRACIA

La democracia directa significa que el pueblo ejerce efectivamente el poder del Estado. Como señala Reinhold Zippelius las tribus germánicas y la ciudad-Estado griegas son las formas características de dicha democracia. Desde Sieyès la idea de la democracia representativa sustituye la noción de la democracia directa e igualitaria. En virtud de este planteamiento en lugar de la suma de todas las voluntades individuales se reconoce la obligatoriedad de la voluntad de la mayoría.

En la medida que aumente el número de los ciudadanos, será difícil, cuando no imposible, que se reúnan para confrontar las voluntades individuales, equilibrarlas y obtener la voluntad general. . . Mucho menos puede un gran pueblo ejercer su voluntad comunitaria o legislar por sí mismo. De ahí que elija representantes, a los que encarga expresar su voluntad.

La nación no actúa ya por medio de la voluntad natural de sus miembros, sino a través de una voluntad general, representativamente formada. Agrega Zippelius que la democracia directa carece de las estructuras organizativas que son el presupuesto del equilibrio de poderes y de otros controles del Estado de derecho. Por el contrario, el sistema representativo limita desde el principio el elemento democrático, pero conserva de él una función directiva, dentro de las formas institucionales para la toma de las decisiones importantes. En la democracia representativa clásica, dice Zippelius, el parlamentarismo racionalista y liberal concibió la esperanza de que las decisiones políticas se lograrían por el camino de la argumentación racional y que tal proceso sería adecuado si se trataba de una asamblea integrada por personas destacadas. Pero en el parlamentarismo real la discusión está teñida por intereses e ideologías concretas. Para la democracia representativa es fundamental estructurar al sistema de tal forma que conceda al ciudadano el mayor grado de participación posible y garantice una vinculación eficaz de la acción de los representantes con las necesidades y opiniones de la mayoría.

La democracia representativa está vinculada en sus orígenes con el liberalismo político. Desde una perspectiva histórica las instituciones políticas de la democracia liberal surgieron con el objeto de limitar el poder político de las monarquías europeas y establecer diversas libertades para los individuos. Estas instituciones democráticas se derivaron del liberalismo político, que independientemente del desarrollo histórico que tuvo en cada país postuló varios principios comunes como el de la representación popular basada en elecciones libres; la originalmente denominada "división de poderes" ideada para permitir un control recíproco entre los diversos órganos de poder del Estado; la jerarquía de las normas jurídicas basadas en el principio de legalidad, entre otras. En suma, se postularon principios que "reconocieran" tanto la libertad como la igualdad de los individuos frente al Estado. El liberalismo fue sostenido por pensadores ubicados en diversas tradiciones intelectuales, y si bien entre algunos de sus exponentes con más repercusión práctica se debe mencionar a John Locke, a el barón de Mon-

tesquieu y a varios filósofos franceses del siglo XVIII, no hay que olvidar otros antecedentes básicos como lo es la tradición individualista. Entre los acontecimientos intelectuales previos al surgimiento del liberalismo cabe referir al Renacimiento italiano de los siglos XV y XVI que postuló el humanismo. Asimismo es importante referir como otro antecedente de las teorías liberales a la reforma protestante por su énfasis en el individualismo, y la creciente confianza en la razón. A este respecto cabe señalar la posición cartesiana, ya que al rechazar su preocupación por el método y la precisión, estimuló la investigación de nuevas tendencias filosóficas.

La ideología liberal del siglo XVIII fue sustentada por las clases medias en auge, dedicadas a la industria y al comercio, y que se opusieron a los privilegios tanto de la aristocracia como de la monarquía. El liberalismo representó en su momento una fuerza liberadora no sólo económica y políticamente, sino también en los planos religiosos e intelectuales en contra de las tradiciones medievales. En cuanto a los acontecimientos económicos que propiciaron la aparición del liberalismo está la revolución industrial inglesa del siglo XVIII, que se produjo al mecanizarse la producción de los telares con el consecuente aumento en la producción. El perfeccionamiento de la máquina de vapor, así como la utilización masiva del carbón permitieron pasar a la fase de la industria en gran escala, lo que provocó tanto el estímulo del avance tecnológico, como la crisis social del liberalismo económico.

Las instituciones democráticas derivadas del liberalismo político fueron coincidentes con el liberalismo económico. En lo político se plantearon las libertades de expresión y de asociación y en lo económico las libertades de producción y de comercio. En consecuencia, en el plano político se establecieron instrumentos jurídicos que salvaguardaran ciertas esferas de acción para los individuos y en el ámbito económico se sostuvo la abstención del Estado en todos los procesos de carácter económico. De esta forma el Estado fue encargado básicamente de las funciones de policía, ejército y justicia, ya que las necesidades económicas debían ser satisfechas por el interés individual.

El liberalismo económico postuló tanto la libertad de producción como la de intercambio. En virtud de la primera se sostuvo que los individuos podían crear la empresa de su elección, rompiendo el sistema corporativo existente en la época del desarrollo de la ideología liberal. La libertad comercial, como complementaria de la anterior, se manifestó a través de la libre competencia. Para los liberales fue un principio fundamental el de la soberanía del consumidor, por lo que no se aceptó ningún tipo de controles a los precios, ni gravámenes al

consumo, ni ninguna otra medida que pudiese alterar la circulación de productos nacional o internacionalmente. El desarrollo industrial y con la influencia de Adam Smith y Jeremías Bentham se postuló el capitalismo clásico, que tan directamente vinculado se encontró de las instituciones de la democracia liberal.

La fase política del liberalismo entró pronto en contradicción con el aspecto económico de éste. La libertad entró en conflicto con la igualdad. El desarrollo industrial dio un matiz distinto y acentuó los extremos de opulencia y miseria. El liberalismo político sostuvo la igualdad y la libertad como un planteamiento contrario a las estructuras aristocráticas y monárquicas anteriores. La igualdad significó en ese contexto que nadie podía beneficiarse por herencia de privilegios que lo colocasen por encima de los demás y esta idea tuvo como consecuencia el esquema representativo y las elecciones, pues la legitimidad autocrática basada en el nacimiento fue reemplazada por la legitimidad democrática fundada en la elección.

Los principios básicos del liberalismo económico, postulados básicos del capitalismo clásico, fueron sostenidos como dogma indiscutible por las clases dominantes europeas y norteamericanas a pesar de que desde la primera fase del industrialismo surgieran los extremos de opulencia y miseria, y se presentó el crecimiento vertiginoso del proletariado industrial, poniéndose cada vez más de relieve la contradicción entre la libertad y la igualdad. Las libertades de empresa y de trabajo significaron la libertad de explotación y la crítica surgió muy pronto. Los liberales de los siglos XVIII y XIX no percibieron que la libertad y la igualdad como derechos irrestrictos son contradictorios, y que ambos se condicionan recíprocamente. Estos ideales cayeron pronto en descrédito, la libertad por el abuso que de ella existió durante el capitalismo clásico, y el concepto de igualdad por su aplicación exclusivamente formal. De los movimientos opuestos al liberalismo decimonónico surgieron las ideologías dominantes del siglo XX. De entre los críticos del liberalismo destacan los socialistas utópicos primero y el socialismo marxista, así como la socialdemocracia posteriormente. Asimismo el capitalismo clásico devino en diversas formas de neo-capitalismo, variando en diverso grado y época el tipo de intervención o regulación estatal en la economía.

El sistema de representación parlamentaria funcionó eficazmente para determinados grupos en el contexto del capitalismo clásico, y su declinación se debe a la incapacidad del Estado-gendarme para resolver las crisis sociales y económicas planteadas por el liberalismo económico, en particular debido a los extremos de opulencia y miseria que el

desarrollo industrial y sus respectivos procesos de comercialización aceleraran. Las crisis sociales y económicas referidas motivaron en las primeras décadas del siglo xx la participación estatal en las cuestiones económicas rompiendo el esquema planteado por Smith y Bentham. A raíz de dicha participación estatal en las cuestiones económicas, que se da a través del órgano Ejecutivo, se inicia un proceso de debilitamiento de los órganos Legislativos en los países capitalistas occidentales. El siglo xx ha sido en buena medida la etapa del fortalecimiento del Ejecutivo en los diversos sistemas de organización socioeconómica.

El acontecimiento que hizo posible la intervención del Estado en la economía en varios países de Europa Occidental fue la crisis económica iniciada en 1929. Esta depresión acabó de destruir, al menos en esa etapa, la idea del capitalismo clásico como sistema eficaz. Sin embargo, debe hacerse notar que al presentarse la referida crisis de 1929 ya habían estado en el poder en Europa Occidental varios gobiernos que rechazaban el liberalismo económico, como los socialdemócratas en Alemania y el de Lloyd-George en Inglaterra, mismos que cayeron por carecer de respuestas prácticas para solucionar los nuevos problemas económicos. Contribuyeron también al abandono del capitalismo clásico, la nueva composición internacional de las fuerzas políticas debido al surgimiento de la Unión Soviética y el apoyo que otorgó a diversos grupos políticos en Europa Occidental, así como la persistente y generalizada crítica hacia el liberalismo en materia económica por parte de diversos sectores intelectuales, desde la filosofía política hasta la economía. De hecho el conflicto surgido entre la libertad y la igualdad, debía ser resuelto con una nueva concepción de la libertad, de la que la igualdad fuera parte integrante en alguna forma. Fue cada vez más patente que la estructura de la democracia formal no bastaba, si no existían las condiciones sociales y económicas adecuadas para su aplicación.

II. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y EL ÓRGANO EJECUTIVO

En el ámbito del derecho público el siglo xx se ha caracterizado por la ampliación de las funciones del órgano Ejecutivo, lo cual es un fenómeno que se ha presentado prácticamente en todo el mundo. Esto obedece a varias causas pero sin duda una de las más importantes en Occidente es el intervencionismo surgido a raíz de la crisis del capitalismo clásico. En la fase del neo-capitalismo el Estado asume nuevas funciones financieras como la distribución del ingreso; la optimización

en la asignación de recursos así como la estabilización y el crecimiento. Para realizar estas funciones se establecieron diversos instrumentos que le han permitido al Estado actuar deliberadamente en los procesos sociales y económicos para obtener fines concretos. Este fortalecimiento de la acción gubernamental ha conllevado la restricción de la esfera de acción de los particulares, lo que en algunas sociedades se ha tratado de resolver a través del sometimiento al principio de legalidad, característico del Estado de derecho, la acción órgano Ejecutivo. Este sometimiento a la voluntad del órgano Legislativo será democrático en la medida en la que la composición de dicho órgano lo sea.

En el ámbito de la organización económica podemos describir cuatro tipos de sistemas, distinguibles entre sí por la diversa actitud del gobierno frente a varios fenómenos económicos, que son el capitalismo liberal clásico; el neocapitalismo; el socialismo relativamente descentralizado y el socialismo ortodoxo. Al mencionar al socialismo, se entiende la referencia a las economías centralmente planificadas. Es claro que ni el sistema capitalista liberal clásico, ni el socialismo ortodoxo se dan puramente en la realidad, y las diferencias entre los diversos sistemas actuales son básicamente de grado. Pero para efectos de referencia al sistema de representación democrático-liberal, es importante señalar que tanto Europa Occidental como los Estados Unidos viven un sistema neocapitalista, en el que se han incrementado enormemente los ámbitos de acción del órgano Ejecutivo. Esto se ha debido a la intervención gubernamental en los procesos económicos, como a la tecnificación de la administración pública y la creciente complejidad de la sociedad moderna. Ante estos fenómenos la respuesta del Estado ha sido el uso creciente de las técnicas de planeación del desarrollo, lo cual obliga a revisar sistemáticamente la participación democrática en el proceso de toma de decisiones de sociedades con creciente complejidad.

El esquema de la democracia representativa liberal decimonónica se enfrentó a las crisis del capitalismo clásico, dando poco en algunos países a esquemas de representación más generales con participación del Estado en la economía. Pero también se dio paso a Estados totalitarios que suprimieran totalmente las libertades políticas de los individuos. El Estado decimonónico con un órgano Legislativo fuerte y en ocasiones preponderante fue incapaz de resolver los problemas sociales y económicos planteados, entre otros aspectos porque el establecimiento de la libertad y de la igualdad jurídica no se realizó sobre una base de equidad económica. En suma, la democracia representativa característica del liberalismo decimonónico se enfrentó con diversas soluciones estatales para resolver las crisis socioeconómicas. En este

contexto surgieron desde Estados totalitarios, hasta sistemas de representación adecuados a las nuevas realidades.

En el proceso evolutivo del Estado en el siglo xx cabe referir la tecnificación del gobierno. El progreso científico y tecnológico del siglo xx, así como el surgimiento de los problemas característicos de las sociedades industriales modernas han provocado este fenómeno. Esto entraña ventajas en cuanto a la solución de los problemas, pero también peligros en tanto que dichas soluciones puedan estar alejadas de los criterios políticos adecuados, así como de los representantes populares, para estar cada vez más a cargo de los "tecnócratas". La tecnocracia encuentra su fundamento en el culto de la eficacia, que es el resultado de la preocupación de conseguir el máximo de resultados con el mínimo de esfuerzos e implica una gran confianza en el razonamiento experimental para la solución de los problemas sociales. El peligro de la tecnocracia radica en que las decisiones de los técnicos impliquen juicios de valor que no sean coincidentes con la ideología del grupo político que detenta el poder. Por lo anterior es determinante que se deben tratar de conciliar la solución de los problemas sociales utilizando criterios técnicos acordes con la democracia.

III. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA PLANEACIÓN EN EL CONTEXTO DE LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS

Si bien es cierto que hablar de los países subdesarrollados es hacerlo de un número muy variado de sistemas de gobierno y de organización socioeconómica, es claro que en estos países casi nunca ha existido una tradición de democracia representativa fuertemente arraigada y aun cuando sus ordenamientos jurídicos establecen instituciones políticas democráticas normalmente no existen las bases socioeconómicas y culturales para hacerlas eficaces. En virtud de la profunda problemática social y económica de los países subdesarrollados, es muy frecuente que se recurra a la creación de un Ejecutivo fuerte y autoritario que sea capaz de actuar como promotor del desarrollo a corto plazo, en ocasiones con desprecio a las formas democráticas. En el caso de Iberoamérica se ha tratado de explicar el enorme grado de atraso económico por muy diversas causas como: la carencia de capital; la inexistencia de un marco institucional adecuado para el desarrollo; desfavorables condiciones físicas o culturales; falta de espíritu de empresa y de ética protestante; crecimiento demográfico incontrolado, y muy particularmente por la inequidad en las relaciones de intercambio

comercial con los países industrializados. Sin duda muchos de estos factores han entorpecido el progreso económico de América Latina, pero casi todos los planteamientos efectuados en relación con el desarrollo postulan el papel determinante del Ejecutivo como promotor del progreso social y económico. El peligro evidente de estos planteamientos es la legitimación de un sistema autoritario, o bien la creación de una administración pública tecnócrata en la que se subordina la validez jurídica al criterio discrecional de eficacia técnica que en un momento dado utiliza la administración. Uno de los peligros de un órgano ejecutivo autoritario radica en que la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo se efectúen con criterios erigidos sin las necesarias variantes que la realidad exige y sin escuchar a los sectores directamente afectados, lo cual puede conducir al fracaso a dichos programas.

IV. EL CASO DE MÉXICO

En cuanto a la perspectiva histórica, el panorama público durante el siglo XIX estuvo casi siempre dominado por el Ejecutivo, sin que casi ninguno de los sucesivos gobiernos hubiesen podido sostener el orden político sino hasta la dictadura de Porfirio Díaz. Con ésta se experimentó la absurda tesis de que una dictadura militar autocrática puede desempeñar un papel positivo en un país nuevo, guiándolo hacia su modernización. El dictador ejerció control directo y represivo sobre todos los órganos formales de poder en el país y elaboró una política económica tendiente a incrementar el crecimiento, siendo sus frutos para una minoría generalmente asociada a centros financieros extranjeros y al grupo político de Díaz. Se justificaba al gobierno autocrático por la necesidad de fomentar el crecimiento económico de México. Se planteaba que el progreso material, al elevar los niveles de vida, habría de facilitar la implantación de la democracia liberal.

La Constitución de 1917 reforzó la posición del Ejecutivo federal e introdujo un importante cambio ideológico al prescribir para el gobierno la función de promotor en diversas áreas de la economía. Se abandonó el liberalismo económico para prescribir incipientemente el intervencionismo, y esto fue el resultado de la presión de las fuerzas sociales participantes en el movimiento de 1910. Carrillo Flores asevera que el presente siglo comenzó en Europa no en 1901 sino en 1914, al estallar la Primera Guerra Mundial. Pero en México empezó en 1910 cuando se inició el complejo proceso social y político denominado la

Revolución mexicana. Ya desde antes de 1910 habían aparecido indicadores claros de la crisis del liberalismo económico consignado en la Constitución de 1857, pero fue hasta 1917 cuando de una forma definitiva se cambió el papel del gobierno con respecto de la economía. Así México siguió su propio camino en esta materia. El Estado mexicano surgido de la Constitución de 1917 ha tenido a nivel jurídico-formal una clara orientación de contenido social. Esto ha motivado la intervención gubernamental en diversos sectores de la economía, lo cual no siempre se ha hecho en forma sistemática, ni con el éxito que se hubiese deseado. A este respecto conviene señalar que en diciembre de 1982 la Constitución federal se reformó en diversos aspectos económicos.

Se reformaron sustancialmente los artículos 25 y 26 constitucionales, y el artículo 28, de tradicional contenido económico, tuvo una importante adición después de la nacionalización bancaria. El artículo 25 constitucional establece que corresponde al Estado "la rectoría del desarrollo nacional". Este principio estaba implícito en la Constitución y en la legislación federal, sin embargo, se consagra ahora en forma expresa, asumiendo el Estado la responsabilidad histórica de la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional. Esta responsabilidad del Estado tiene por objeto, como lo señala la propia Constitución, garantizar que el desarrollo sea integral, "que se fortalezca la soberanía de la nación y de su régimen democrático", así como el logro del desarrollo socioeconómico del país en forma integral. Al respecto el propio artículo 25 señala que la rectoría estatal del desarrollo nacional pretende 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, cuya seguridad protege esta Constitución". De esta forma la propia disposición constitucional específica claramente cuál es el propósito de que el Estado tenga la responsabilidad de la rectoría del desarrollo nacional.

Esta rectoría del Estado no es solamente intervencionismo en la economía porque no se trata de estimular algún sector o actividad de ésta, sino de garantizar que el proceso de desarrollo sea integral, esto es, en todos los aspectos y a nivel nacional. Es claro, a mi juicio, que el complejo proceso de desarrollo que ha vivido el país, le ha permitido logros económicos y sociales considerables, no sólo desde la perspectiva de los países en desarrollo, sino algunos de esos logros son importantes, aun en relación con lo conseguido por varias naciones desarrolladas. Sin embargo, este desarrollo ha sido desequilibrado en

muchos aspectos, en lo regional, en lo sectorial, y en cuanto a la distribución de los beneficios entre las personas. Uno de los aspectos a corregir con energía es la inequidad en la distribución del ingreso y de la riqueza, como lo señala la propia Constitución. Esta inequidad es de urgente corrección no sólo por ser necesaria para un crecimiento económico más sano y estable, sino básicamente por razones de moralidad y solidaridad social. Con esta reforma constitucional el Estado asume integral y expresamente esa responsabilidad.

Un aspecto fundamental de la concepción del Estado mexicano sobre el desarrollo nacional está contenida en la fracción III del artículo 25 que establece que: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación". De esta forma la Constitución reconoce la participación de estos tres sectores en la actividad económica nacional.

El sector público tendrá a su cargo, en forma exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28. Entre estos sectores se mencionan "petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad; ferrocarriles", además de algunos servicios que tradicionalmente han estado a cargo del Estado como: "la acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía; la comunicación vía satélite, y la emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal."

En cuanto a lo dispuesto por el artículo 25 constitucional sobre las áreas estratégicas a cargo del sector público, el párrafo cuarto del artículo referido establece que el gobierno federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Por otra parte en lo que se refiere a las áreas que se consideren prioritarias, el gobierno federal podrá participar por sí o con los sectores social y privado para impulsar dichas áreas y organizarlas, de acuerdo con lo establecido por la ley.

El artículo 25 constitucional también prescribe la subordinación de los intereses privados al interés colectivo al establecer que se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, bajo criterios de equidad social y productividad, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. Esta disposición de fomentar y estimular a los sectores privado y social de la economía, pero subordinándolos al interés pú-

blico es una manifestación de la responsabilidad que expresamente asume el Estado en cuanto al desarrollo integral y al bienestar general de la población.

Posteriormente el propio artículo desarrolló los términos sobre los que se debe basar la participación de los sectores social y privado. En cuanto al primer aspecto determina que:

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución, y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

En lo que se refiere al sector privado se determina que: "La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional en los términos que establece la Constitución".

El artículo 25 constitucional enuncia así diversas directrices para la acción gubernamental con el objeto de dar coordinación y coherencia a la actividad del Estado para el logro de un desarrollo integral que permita establecer las condiciones materiales necesarias para el ejercicio de la democracia. Este artículo está ubicado en la tradición del abandono del capitalismo liberal clásico, que es el sentido de la Constitución de 1917 por su contenido social, ya que asigna al Estado funciones y responsabilidades globales sobre el destino del país. Por otra parte el Estado asume estas funciones y responsabilidades en el marco del principio de legalidad característico del Estado de derecho y reconociendo para los sectores privado y social un amplio margen de actividad económica.

Otro artículo de particular relevancia en el proceso de desarrollo del país es el 25 constitucional que establece a la planeación del desarrollo como el instrumento adecuado para la dirección de las acciones estatales hacia la consecución de mejores estadios de desenvolvimiento. Es un artículo directamente vinculado con el principio de la rectoría del Estado del desarrollo nacional, ya que la planeación es un instrumento determinante en el logro de aquel mandato constitucional. El artículo 26 de la norma suprema prescribe que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional... "De esta forma la planeación del desarrollo se debe organizar con un cri-

terio de sistema que comprenda a todos los niveles de gobierno y a la mayor parte de los agentes activos en el proceso social. Asimismo la propia Constitución le da el calificativo de democrática a la planeación lo cual se ha interpretado en el sentido de establecer diversos canales de participación ciudadana en la toma de decisiones por parte de la autoridad, y no limitando dicha participación a través de los mecanismos políticos institucionales.

El artículo que comentamos señala que el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional deberá imprimir "solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación". El párrafo segundo del artículo establece que: "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación". En cuanto al carácter democrático de la planeación el propio artículo señala que:

Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

El proceso de planeación se integra con cuatro fases: Formulación, instrumentación, control y evaluación. La instrumentación consta de cuatro vertientes: la obligatoria, aplicable al sector público federal, tanto a la administración central como paraestatal; la vertiente de coordinación entre los gobiernos de la federación y de las entidades federativas; la de concertación entre el sector público y los sectores privados y social y por último la inducción que de las conductas de los particulares realice el sector público.

Los artículos 25 y 26 constitucionales se refieren tanto a una parte fundamental del proyecto político del Estado mexicano como a su instrumentación a través de la planeación del desarrollo nacional. Así la planeación es la instrumentación técnica del proyecto político transformador plasmado explícitamente en la Constitución. La identificación es tan clara que el párrafo segundo del artículo veintiséis de la norma suprema consigna que: "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación".

Si tipificamos el lenguaje constitucional dentro del marco conceptual de la planeación podemos afirmar que el proyecto político consignado en la Constitución es global y explícito, asumiendo cuatro

grandes casos: 1) Proyecto político global explícito; 2) Proyecto político global implícito; 3) Proyecto político parcial explícito; 4) Proyecto político parcial implícito.

El planteamiento de la problemática de la planeación del desarrollo no se reduce a un ejercicio puramente técnico económico, sino que conlleva la necesidad de estudiar y analizar los aspectos históricos, sociales y políticos de la realidad sobre la que se aplica. La planeación se da sobre una realidad política concreta, lo que hace necesario ubicarla en ese contexto. Con frecuencia se asevera que la planeación es un proceso complejo, pero lo que es verdaderamente complejo es el fenómeno social en su conjunto, por lo que resulta indispensable tener un instrumento ordenador que ayude a racionalizarlo en la medida de lo posible.

La planeación es una instrumentación técnica de un proyecto político, por lo que está ligada y debe ser congruente con él. La planeación está condicionada por el proyecto político del cual deriva. Esta relación se da claramente en los artículos 25 y 26 constitucionales, el primero al ordenar que el Estado asuma expresamente la rectoría del desarrollo nacional, y el segundo al determinar el instrumento necesario para su realización. El proyecto político del Estado mexicano está contenido en la Constitución y las características generales que debe asumir la planeación en México están en el artículo 25 de la norma suprema.

Otra reforma de particular trascendencia para la organización económica es la efectuada al artículo 28 constitucional en septiembre de 1982 al establecerse que el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado, plasmándose en la norma suprema la nacionalización bancaria. De esta reforma constitucional deriva el marco jurídico aplicable al sistema financiero bancario y para-bancario.

V. CONCLUSIÓN

Puede parecer paradójico el referirse a la planeación en medio de una situación financiera y económica tan compleja como la que vive en general Iberoamérica y en particular México. Sin embargo, es la crisis la que debe motivar no sólo la revisión constante y la evaluación de nuestro modelo de desarrollo, sino que el proceso de planeación sea verdaderamente democrático. De esta forma debe evitarse que la toma de decisiones altamente trascendentes para el futuro del país sea

asumida por pequeños grupos de técnicos sin la representación real de la sociedad civil. En este momento crítico es fundamental el involucramiento de la sociedad civil, por las vías democráticas tradicionales, así como a través de nuevas formas de participación para garantizar el adecuado razonamiento, y la participación efectiva en la superación de la crisis, la reestructuración de nuestra sociedad y de nuestra economía y en la construcción del país que deseamos.