

ARTÍCULO 26

BIBLIOGRAFÍA: Madrid Hurtado, Miguel de la, *El marco legislativo para el cambio*, México, Talleres Gráficos de la Nación, tomo 2, 1983; García Ramírez, Sergio, *Derecho social económico y la empresa pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982; Ruiz Massieu, José Francisco; Valadés, Diego (coordinadores), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 3-187.

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ

ARTÍCULO 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos 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.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

COMENTARIO: Este artículo se refería desde la promulgación de la Constitución de 1917 a la prohibición de que en tiempo de paz, los miembros del ejército se alojen en casas particulares. Este texto se trasladó al artículo 16 por virtud de la reforma publicada el 3 de febrero de 1983. Se ocupó el lugar disponible para alojar las normas constitucionales sobre planeación.

El artículo 26 trata del sistema nacional de planeación democrática. Este concepto responde a la necesidad de regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de las sociedades contemporáneas: la planeación. En la actualidad cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental; la complejidad de las sociedades modernas impone el requerimiento de plantearse objetivos concretos y definir los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos. Éste es uno de los grandes temas de

nuestro tiempo; no es posible organizar a grandes colectividades sin definir con precisión las metas que se pretende lograr, las fórmulas para su realización y los procedimientos que permiten evaluar el avance conseguido.

El artículo que comentamos señala como responsabilidad del Estado el organizar el sistema de planeación del desarrollo nacional. Su finalidad es el establecimiento de la solidez, dinamismo, permanencia y equidad del crecimiento de la economía. Por solidez debe entenderse, en estricto sentido, la congruencia de las diferentes finalidades dentro de un marco general que permita realmente alcanzarlas. Las actividades sociales son muy diversas y corresponde al Estado otorgarles un determinado lugar dentro del desarrollo que se propone, de allí que debe especificarse el planteamiento de prioridades, esto es, determinar cuáles objetivos deben alcanzarse en una primera etapa y cuáles posteriormente.

Se exige también que el sistema sea dinámico, es decir, que no se encierre en fórmulas permanentes, sino que sea capaz de responder a las necesidades cambiantes que plantea la vida actual. Paralelamente debe tener un propósito de permanencia, lo cual no es contradictorio, porque los fines especificados para el desarrollo nacional implican la necesidad de acciones continuadas que, sin perder de vista las necesidades que se modifican mantengan la prosecución de los objetivos planteados. La equidad requiere que se establezca un equilibrio entre todos los sectores de la población: que no por pretender llegar a una meta concreta se abandonen o se posterguen demandas de los diferentes grupos y clases sociales.

Todas estas finalidades quedan condicionadas por la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Esto significa que se conserve en la mira la necesidad de preservar las dos caras de la soberanía nacional, su capacidad autónoma de decisión y la participación del pueblo en las decisiones que se refieren al desarrollo del país.

La Constitución mexicana no solamente establece una regulación jurídica del sistema político, sino plantea un programa a realizar. Los objetivos que la Constitución señala en su conjunto, constituyen lo que en el artículo se denomina *proyecto nacional*, y son los criterios en ella contenidos los que deben determinar los objetivos de la planeación.

Se demanda que este ejercicio de planeación sea democrático, o sea, que participe en él el pueblo. La Constitución en este aspecto rechaza expresamente prácticas de planeación que se finquen sólo en criterios técnicos, al exigir que se recojan en el plan y los programas de desarrollo las aspiraciones de la sociedad expresadas por los diversos sectores. Para ello se faculta al Poder Ejecutivo, a fin de que establezca procedimientos de participación y consulta popular, esto es, que se mantengan abiertos los canales de comunicación entre las autoridades y los ciudadanos. Las facultades otorgadas al Ejecutivo responden a las características del Estado contemporáneo que no sólo en México, sino en todos los países, dotan al Ejecutivo de instrumentos que le permitan detectar con velocidad y rápida capacidad de respuesta los planteamientos que formula la sociedad. A partir de la participación que la Constitución señala, debe formularse, esto es, confeccionarse el plan correspondiente; instrumentarse, es decir, llevarse a la práctica; controlarse, que significa el mantenimiento de dispositivos de verificación du-

rante el curso de la aplicación del plan, y evaluarse, que implica fijar criterios para determinar, cada cierto tiempo, si se ha logrado el avance propuesto o no.

Para llegar a estas finalidades se prevé que exista un *plan nacional de desarrollo*, esto es, que se documenten explícitamente, tanto los objetivos a alcanzar como las medidas que deben tomarse para tal efecto, y se define que de manera obligatoria los programas de la administración pública deberán sujetarse a dicho plan. La diferencia entre el plan y los programas es de grado, el plan recoge el conjunto de las aspiraciones y les da unidad y congruencia, los programas son elaborados por cada una de las ramas de la administración pública, esto es, las secretarías encargadas de atender las tareas encomendadas al gobierno. El plan, en general, debe armonizar las distintas finalidades propuestas y ser un amplio marco en el que tengan cabida los programas específicos.

El propio artículo prevé que deban determinarse los órganos responsables del proceso de planeación. Esto exige que mediante acciones del Poder Ejecutivo se determinen responsabilidades concretas asignadas a ciertos órganos, para hacer posible el control y la evaluación de las finalidades de la planeación y señala como mecanismos de ésta la coordinación con otro plano del Estado mexicano constituido por las entidades federativas, a través de convenios, figura que así adquiere rango constitucional y que hace posible la vinculación orgánica de los estados de la Federación y el gobierno federal.

Al mismo tiempo, y en congruencia con lo señalado en el artículo 25, se define la inducción y la concertación con los particulares, figuras indispensables en un régimen democrático y de respeto a las libertades individuales, para realizar las actividades de planeación correspondientes.

El Congreso de la Unión adicionó la iniciativa presidencial estableciendo también la necesidad de que la representación popular, mediante las leyes que al efecto dicte, participe en el proceso de planeación democrática. Estas disposiciones han dado lugar al desarrollo del derecho de la planeación en nuestro país, a partir de una base constitucional, haciendo compatible la función legislativa del Congreso que expresa la voluntad popular, con las necesidades prácticas a las que tiene que hacer frente el Poder Ejecutivo. De esta facultad de legislar deriva la expedición de la Ley de Planeación que, a su vez, es la base de las acciones programáticas de las dependencias gubernamentales.

BIBLIOGRAFÍA: Madrid Hurtado, Miguel de la, *El marco legislativo para el cambio*, México, Talleres Gráficos de la Nación, tomo 2, 1983; Rangel Couto, Hugo, *El derecho económico*, 3ª ed., México, Porrúa, 1984, pp. 253-276; Ruiz Massieu, José Francisco; Valadés, Diego (coordinadores), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 3-187; Varios autores; *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981.

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ