

CAPÍTULO 49

SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL DE LA RECTORÍA ESTATAL DEL DESARROLLO

Francisco Javier OSORNIO CORRES *

SUMARIO: *Introducción. I. Valor jurídico de la atribución estatal de rectoría del desarrollo nacional. II. Sistema Nacional de Planeación Democrática. III. La empresa pública: instrumento de la rectoría estatal del desarrollo. Conclusiones. Propuestas.*

INTRODUCCIÓN

El presidencialismo es una de las instituciones constitucionales que el Constituyente de 1824 tomó de la Constitución norteamericana de 1787.

De su versión original a su situación actual, esta figura atravesó por dos periodos constitucionales de carácter unitario y por un régimen federal congresional, consagrado en la Constitución de 1857.

Esta rica experiencia histórica permitió que el sistema presidencial que consagrara la Constitución de 1917 adoptara modalidades propias, acordes a la realidad mexicana, a sus antecedentes históricos y a las perspectivas de su desarrollo.

El presidencialismo mexicano de fines del siglo XX ya no es un simple reflejo de la influencia del constitucionalismo norteamericano. Tiene profundas raíces en nuestra realidad y en nuestras instituciones.

La legislación económica generalmente se traduce en una serie importante de atribuciones del Poder Ejecutivo, reguladas por el Legislativo y sometidas al control del Poder Judicial.

La legislación económica de un país es la causa y el efecto del sistema económico que opera en una realidad nacional determinada.

En este sentido, son claramente distinguibles las realidades económicas de México y de los Estados Unidos de Norteamérica. En consecuencia, sus legislaciones económicas no tienen por qué encontrar gran similitud entre sí.

El Estado mexicano es un Estado intervencionista que practica una economía mixta, en la que la importancia económica del sector público reviste la

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

mayor importancia para el comportamiento general de la economía nacional, así como para determinar el nivel y la calidad de los satisfactores sociales de que disfrutaban los grandes sectores de la población.

Por su parte, el Estado norteamericano practica una filosofía política de base neoliberal, por lo cual se preocupa por limitar al máximo su intervención económica y, desde luego, son pocas las instituciones gubernamentales que tienen por objeto la realización de alguna actividad productiva.

En México el instrumento es la rectoría estatal del desarrollo y las instituciones que de él derivan. En los Estados Unidos de Norteamérica, el Estado se sirve de los instrumentos financieros públicos, tales como el presupuesto federal y la política fiscal, así como de las instituciones de seguridad social, para procurar la satisfacción de las necesidades básicas de su población.

Resulta axiológico afirmar que ningún Estado contemporáneo puede abstenerse de vigilar el comportamiento de las fuerzas económicas que actúan al interior de su país y de operar los mecanismos necesarios para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en materia de empleo, educación, salud, vivienda y, en general, bienestar social.

Podemos afirmar que el garantizar una elevación en la calidad de vida de la población es una preocupación y una responsabilidad que encontramos en todas las formas del Estado contemporáneo, independientemente de la política económica que adopte.

Desde este punto de vista, todas las formas de organización estatal buscan el mismo fin, pero utilizan distintos medios para lograrlo.

México escogió su vía constitucional y consagró, en su carta magna, un conjunto de disposiciones que tiene como propósito fundamental regular la función económica de cada uno de sus agentes.

Describir, en términos generales, esta estructura constitucional, es el propósito fundamental del presente trabajo.

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial*, un conjunto de reformas constitucionales de verdadera trascendencia.

Me refiero a las reformas que afectaron a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73.

Las nuevas versiones de estas provisiones constitucionales consagran un conjunto de importantes atribuciones, instituciones y procedimientos que, aplicados hasta sus últimas consecuencias pueden generar transformaciones de fondo en la definición y el ejercicio de las funciones del Estado mexicano, así como en las relaciones de éste con la sociedad civil.

La rectoría estatal del desarrollo nacional, la economía mixta, la función económica, política y social de la empresa pública, y el sistema nacional de planeación, son los aspectos más importantes de la reforma constitucional que nos ocupa.

En atención al carácter preponderantemente económico del contenido de estos nuevos dispositivos constitucionales y a la relación que guardan entre sí las instituciones de que son objeto, se les ha denominado, en su conjunto, como el “capítulo económico” de la Constitución, a pesar de que no integran un capítulo, ni pertenecen siquiera al mismo capítulo constitucional.

La finalidad que persigue esta reforma constitucional consiste en definir el papel del Estado en la economía nacional, así como de sentar las bases y definir los principios conforme a los cuales los distintos sectores sociales habrán de desarrollar una actividad económica.

De ahí resulta que la Constitución define los objetivos que deberá perseguir la actividad económica que se desarrolle en el país, además de distribuir el tipo de actividad económica, conforme a la naturaleza jurídica y social del agente que despliegue dicha actividad.

Asimismo, se organiza un sistema que norma comportamientos, define prioridades y establece la dirección del conjunto de la actividad económica, que se desarrolla en nuestro país.

Estos elementos reflejan, por sí mismos, la importancia de la reforma constitucional que comentamos.

Sin embargo, quedan dos aspectos fundamentales por definir:

a) ¿Qué política económica es la que el Estado aplica, como rector del desarrollo nacional?, y

b) ¿Cuál es la naturaleza jurídica, contenido y alcance de las nuevas relaciones que, con motivo del “capítulo económico” de la Constitución, se establecen entre la sociedad civil y el Estado?

Para el desarrollo de este análisis, habremos de abordar tres cuestiones fundamentales:

I. El contenido, significado, alcances y valor jurídico de la atribución estatal de rectoría del desarrollo nacional;

II. El valor jurídico y las perspectivas del Sistema Nacional de Planeación, y

III. La situación jurídica de la sociedad civil, en el contexto del capítulo económico de la Constitución.

I. VALOR JURÍDICO DE LA ATRIBUCIÓN ESTATAL DE RECTORÍA DEL DESARROLLO NACIONAL

El párrafo inicial del artículo 25 de la Constitución establece que:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y 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.

Existen distintas opiniones con respecto al significado del principio de la rectoría estatal del desarrollo. Entre ellas podemos mencionar las siguientes:

La rectoría del desarrollo por parte del Estado es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico [...] el Estado mexicano promueve, induce y orienta la acción de la Nación hacia los grandes objetivos del desarrollo; ello lo hace mediante los instrumentos que por ley tiene la facultad de ejercer; dentro de ellos destacan la acción tributaria, del gasto público, la arancelaria y la financiera, entre otros [...] adicionalmente en nuestro país, la rectoría económica del Estado se ejerce dentro de nuestro régimen de economía mixta mediante su participación directa en la actividad productiva.¹

Por su parte, Diego Valadés no se ocupa en aportar una conceptualización de la función estatal de rectoría del desarrollo nacional, sino en señalar las áreas y actividades que ésta comprende:

La reafirmación de la rectoría del Estado se traduce, en el texto constitucional modificado, en diversos conceptos y preceptos. En primer lugar, se establece que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y que llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general. Todo esto deberá hacerse dentro del marco de libertades que la Constitución consigna.

También forma parte de la rectoría del Estado la precisión de que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las actividades estratégicas a que hace referencia el artículo 28 reformado [...]. También dentro de la rectoría del Estado queda comprendida la facultad de apoyar e impulsar 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.

Un aspecto particularmente relevante de la rectoría del Estado es el que le corresponde por la prestación exclusiva del servicio público de banca y de crédito.²

En una visión política del significado de la función rectora del desarrollo nacional y de sus repercusiones para la vida social y el desarrollo democrático de un Estado, Marcos Kaplan señala:

recursos, según la matriz de necesidades reconocidas y jerarquizadas; incide en la producción y distribución de bienes, servicios, ingresos entre clases y sec-

¹ Salinas de Gortari, Carlos, "Rectoría del Estado", en *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985, p. 15.

² "El capítulo económico de la Constitución", en *La Constitución mexicana: rectoría del Estado...*, op. cit., p. 28.

A través de las funciones de organización colectiva y de políticas socioeconómicas, la intervención rectora del Estado regula la disponibilidad y uso de tores, regiones y objetivos. El Estado regula o administra servicios públicos, infraestructuras, actividades de base y de avanzada. Aquél contribuye a la formación del ahorro; es principal productor, comprador y vendedor de bienes y servicios; inversor por sí mismo, y agente de estímulo directo e indirecto para la inversión privada. A través del empleo burocrático, los servicios sociales y las transferencias, el Estado regula los niveles de ocupación e ingreso, la capacidad adquisitiva del mercado, las condiciones de competencia y monopolio. El Estado asume el financiamiento público de la producción privada, la socialización de riesgos y pérdidas de la gran empresa [...]. El Estado asume las tareas de pilotaje global de la economía, de prevención y superación de la crisis, de promoción del crecimiento y la modernización, de desarrollo y planificación.³

Estos tres enfoques, el jurídico, el administrativo y el político, arrojan distintas constantes que conviene resaltar:

a) La rectoría del desarrollo es una responsabilidad del Estado. Esto significa que no es una prerrogativa que se ha atribuido a sí mismo, el Estado, sino que forma parte fundamental de su compromiso con la sociedad.

Para cumplir cabalmente con sus funciones ante la sociedad, el Estado contemporáneo debe garantizar que la actividad económica que se desarrolle en el territorio nacional contribuya a satisfacer los fines del desarrollo nacional.

Esto significa que la economía ya no se rige más por las leyes del mercado —el libre juego de la oferta y la demanda— y que la actividad económica ya no se realiza como una prerrogativa del individuo para procurarse sus propios satisfactores.

b) La actividad económica que realice cualquier agente social, debe estar encaminada a conseguir los fines del desarrollo nacional: fortalecer la soberanía nacional y el régimen democrático del país; fomentar el crecimiento económico y el del empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza; permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, en los términos marcados por la propia Constitución.

c) La actividad económica pasa a ser un sujeto expreso del interés general y, por lo mismo, queda bajo la dirección del Estado, comprometiendo al conjunto de la sociedad. En consecuencia, la actividad económica será objeto de la regulación jurídica. Sus fines están delimitados por el interés nacional de alcanzar el desarrollo.

d) En definitiva, el interés particular queda subordinado al interés general. Esta situación no implica la cancelación de libertades y derechos individuales, sino su modalización y subordinación a los intereses supremos de la sociedad.

³ "Rectoría del Estado y desarrollo en América Latina", en *op. cit.*, pp. 44 y 45.

e) Se reconoce, de manera expresa, la estrecha vinculación que existe entre modo de producción y sistema político. Esta situación queda de manifiesto al señalar que la realización de toda actividad económica debe contribuir a fortalecer la soberanía nacional y su régimen democrático.

f) Queda implícito, pero comprensible, el hecho de que la actividad económica que realizan libremente los particulares genera desigualdad, injusticias, riquezas para pocos y pobreza para muchos. Por ello la rectoría estatal del desarrollo está encargada de evitar las injusticias sociales que produce la economía de libre mercado.

g) Se reconoce expresamente que la sociedad mexicana está integrada por clases y grupos sociales y no solamente por individuos. La mexicana es una sociedad de clases diferentes, con intereses propios cada una de ellas y, por lo tanto, susceptibles de entrar en conflicto. El Estado, a partir de la comprobación de su actuación en una sociedad de clases, adquiere un compromiso constitucional por proteger los intereses de las clases.

Lo contradictorio en este sentido es que el Estado se manifiesta garante de los intereses de los distintas clases sociales, siempre y cuando estos no entren en conflicto con los intereses generales del desarrollo nacional.

Esta es la clara imagen del Estado árbitro de los conflictos entre las clases, como si el mismo Estado no formara parte de una de ellas y, en consecuencia, no estuviera identificado con los intereses de una clase en particular.

De este análisis destaca la importancia de un nuevo concepto constitucional: el desarrollo nacional.

En lo sucesivo, toda la actividad económica, así como la política, social y cultural, deben enmarcarse en un proyecto nacional de desarrollo, que define la propia Constitución y que implica importantes principios de justicia social y de consolidación nacional: crecimiento del empleo, redistribución del ingreso, fortalecimiento de la soberanía.

Es importante subrayar la naturaleza del sujeto de la facultad rectora del desarrollo nacional: el Estado, o sea la sociedad políticamente organizada.⁴

La organización política de la sociedad mexicana está definida en el artículo 40 de la Constitución, que nos define como una República representativa, democrática federal, compuesta por estados libres y soberanos.

El sistema federal mexicano se integra por tres niveles de gobierno: la Federación, los estados y los municipios. Todos ellos son órganos del Estado, forman parte del Estado mismo, por lo tanto, la facultad estatal de rectoría

⁴ "La nación es un concepto político que, si bien puede ser sólo definido en relación con el Estado, no se identifica con él. La nación representa una comunidad definida por factores objetivos como la población, el territorio o la lengua, pero sobre todo unida por una identidad cultural [...] El Estado es la organización política de la nación, y a la vez es la sociedad políticamente organizada. Por ello, su ámbito de acción se da en relaciones de poder", Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. 8.

del desarrollo nacional concierne a los tres niveles de gobierno de nuestro sistema federal.

La rectoría estatal del desarrollo nacional no es una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, ni siquiera de la Federación misma.

II. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

Para el ejercicio de la facultad estatal del desarrollo nacional, la Constitución establece la creación de un Sistema Nacional de Planeación, al que califica de democrático.

En el artículo 26 se establece, en su primer párrafo, que:

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.

Queda claro pues que el objetivo del sistema nacional de planeación consiste en lograr los propósitos del desarrollo nacional.

La planificación es forma culminante de la intervención del Estado en la economía, la sociedad, la cultura y el poder [...], la planificación es una intervención deliberada, basada en un conocimiento nacional mínimo del proceso socioeconómico y político y de sus leyes, y caracterizable por los rasgos y elementos siguientes:

a) Es un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad, de modo tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de ésta en un sentido determinado.

b) Ello parte de la premisa que el desarrollo no puede esperarse del entrecocar de los movimientos espontáneos ni de los intereses particularistas; no se produce por un accidente histórico o como resultado del proceso social o de la rutina gubernamental. El desarrollo ha sido y sigue siendo primordialmente una cuestión de Estado, de gobierno y de administración pública.⁵

La planeación, para poder ser considerada como tal, debe, a nuestro juicio, satisfacer las siguientes condiciones:

- a) Tener como finalidad promover el desarrollo nacional;
- b) Referirse al conjunto de las actividades económicas, sociales y culturales de un país;

⁵ Kaplan, Marcos, "Planificación y cambio social", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 146 y 149.

- c) Tener una dimensión nacional;
- d) Partir de una visión de mediano plazo, con proyección a largo plazo;
- e) Regular la acción de los distintos sectores y agentes que realizan una actividad económica, social o cultural;
- f) Normar, por igual, la actividad de los distintos órganos y niveles de gobierno;
- g) Tener como instrumentos bases de su funcionamiento la previsión y la proyección de las actividades que regula, a partir de una vasta información estadística y geográfica del país en el que opera.

Desde nuestro punto de vista, la planeación del desarrollo es la determinación de necesidades del conjunto de la sociedad, en materia económica, social y cultural, y la definición, a mediano y a largo plazos, de la forma de satisfacerlas que, con base en el inventario de recursos y necesidades nacionales, establece la aportación que cada sector social debe realizar en su labor cotidiana, para lograr el desarrollo integral de la sociedad.⁶

Desde esta perspectiva, la planeación es una técnica que, aplicada a la actividad económica, social y cultural, permite encontrar la forma de satisfacer las necesidades de desarrollo de un país.

Entendemos por desarrollo, la satisfacción de las necesidades de educación, cultura, empleo, vivienda, salud y recreación, de manera igualitaria, del conjunto de la sociedad.

En este sentido, una acción de tal envergadura sólo puede ser conducida por el Estado.

A pesar de que la aplicación de la técnica de la planeación, en la satisfacción general de las necesidades sociales, es aplicada por primera vez en los países socialistas, como resultado del principio político de la propiedad social de los medios de producción, lo que lleva al principio de la planificación central de la economía, no significa que la planificación requiera necesariamente, para poder ser aplicada con eficiencia, de la propiedad social de los medios de producción.

Esto significa que la planeación es una técnica neutra, desde el punto de vista político. Es decir, la planeación no está asociada, necesariamente, a ninguna forma de Estado, ni de gobierno. Es igualmente aplicable en una economía socialista que en una capitalista.

Al respecto, José Luis Ceceña Cervantes precisa que:

⁶ Para José Luis Ceceña Cervantes, "la planeación es la aplicación de la racionalidad económica de manera sistemática, general, y a largo plazo", en *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. (El caso de México)*, México, UNAM, 1982, pp. 40 y 41.

La planificación económica socialista consiste en el control de las leyes económicas directamente por medio de la acción del hombre que “las hace funcionar de acuerdo con sus necesidades y con su voluntad”. Por consiguiente, viene a ser la manera de realizar “[...] el salto del reino de la necesidad al reino de la libertad”, lo que implica no “[...] una soñada independencia respecto de las leyes naturales, sino [...] el reconocimiento de esas leyes y en la posibilidad así dada de hacerlas obrar según un plan para determinados fines”.⁷

Esto significa que la planeación no está asociada al socialismo, pero sí requiere del control de los movimientos de la oferta y la demanda de los bienes y servicios que produce una sociedad. En estricto sentido, excluye la economía de libre mercado, pero no implica la propiedad social de los medios de producción, ni siquiera de la planificación central de la economía. Es decir, la planeación puede operar en un sentido inductivo y no solamente coercitivo. De ahí que existan la planeación imperativa y la planeación inductiva.

Esta última no implica tampoco la cancelación de las libertades económicas, como la libertad de comercio, la libertad de profesión, la libertad de circulación y sobre todo el derecho de propiedad privada.

La planeación, en todo caso, es la herramienta que utiliza una sociedad (capitalista o socialista) para adelantarse al futuro y determinar la vía que ha de seguir, para lograr un nivel de desarrollo previamente establecido.

En un nivel determinado del desarrollo social, el hombre lucha por anticiparse al futuro y asegurar que su evolución observe una tendencia prevista de antemano.

En su libro *Le plan ou l'anti-hasard*, Pierre Massé habla de una importante característica de las sociedades del siglo XX, que consiste en la “conciencia del desarrollo”, que se manifiesta en la voluntad de la sociedad de buscar el desarrollo económico y social como una condición indispensable para el bienestar de los miembros de una sociedad.⁸

Por su parte, la Ley de Planeación define a esta como:

La ordenación nacional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen (artículo 3o.).

⁷ *Ibidem*, pp. 32 y 33.

⁸ París, Ediciones Gallimard, 1961, p. 10. En este mismo sentido ver: Osornio Corres, Francisco Javier, *Portée juridique de la planification du développement économique et social. Le cas de la France et du Mexique*, París, tesis doctoral, Université de Droit d'Economie et de Sciences Sociales de París, Paris 2, 1984, pp. 216 y ss.

De conformidad con la concepción de la Ley, la planeación es una acción que gira en torno de las "atribuciones del Ejecutivo Federal", concretando así una facultad que la Constitución confiere al Estado.

Sin embargo, es importante señalar que la Ley de Planeación no cancela, sino al contrario, supone la existencia de sistemas estatales de planeación, lo cual supone que los gobiernos estatales planearán, dentro de sus ámbitos de competencias, el desarrollo de sus respectivas entidades.

Asimismo, la Ley precisa que el Congreso de la Unión "en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta ley, formulará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación del propio Plan" (artículo 5o.).

De esta forma, un sistema nacional de planeación, cuya administración encarga la Constitución al Estado, queda como un atributo, prácticamente exclusivo del Ejecutivo Federal. Así se dispone en el artículo 4o. de la Ley de Planeación: "Artículo 4o. Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley".

Esta disposición tiene dos implicaciones importantes:

a) El contenido material, personal y espacial del sistema nacional de planeación desborda la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal, y

b) Para que se pueda hablar de un sistema de planeación que sea verdaderamente democrático, se requiere de la más amplia participación de los distintos sectores de la sociedad, que actúan en todos los ámbitos y en todo el territorio del país.

En efecto, si la finalidad del sistema nacional de planeación consiste en promover el desarrollo integral de todo el país, resulta indispensable que participen en esta labor todos los agentes económicos y sociales del país.

Esta premisa es válida para cualquier sistema de planeación, sea impositiva o sea indicativa.

En el caso de la planificación soviética opera el principio del centralismo democrático, según el cual:

El principio básico de la organización de la planificación de la economía soviética es el principio del centralismo democrático.

El centralismo democrático en la planificación significa, en primer lugar, que el proceso de confección del plan a todos los niveles se efectúa con la participación y bajo el control de las masas. Así, el proyecto de las orientaciones fundamentales del fomento de la economía nacional para cinco años se discuten en los Congresos del Partido Comunista de la Unión Soviética y de los partidos comunistas de las repúblicas federadas, en las sesiones del Soviet Supremo de la URSS y de las repúblicas federadas (habiéndose discutido previamente en todos sus detalles en las comisiones permanentes del Soviet Supremo de la URSS y de los Soviets Supremos de las repúblicas fe-

deradas) y en los organismos máximos de los sindicatos soviéticos. Es particularmente importante subrayar que los proyectos de las Orientaciones fundamentales del fomento de la economía nacional se someten a discusión de todo el pueblo en las asambleas de trabajadores y en la prensa central y local.⁹

Lo mismo sucede en el caso más representativo de la planeación indicativa, como lo es el caso de Francia, país en donde la preocupación consiste en elaborar un “Plan de la Nación” y no solamente un “Plan del Estado”. Para lograr este propósito, se organiza una “Comisión Nacional de Planificación”, que reúne la representación de los sectores más amplios de la sociedad en un aspecto, tanto sectorial como regional, bajo la coordinación del gobierno, cuya única función es la de moderar los debates:¹⁰

La elaboración del Plan Nacional asocia al gobierno, a los agentes económicos y sociales y a las regiones. Esta asociación está garantizada por dos procedimientos la organización de una Comisión Nacional de Planificación y una consulta sistemática de las regiones a cada momento del proceso de preparación de las leyes del plan.

Esta Comisión responde a tres objetivos:

El primero consiste en transferir de la administración a la Comisión misma la concepción de los trabajos y las reflexiones preparatorias de la elaboración del plan.

El segundo objetivo consiste en asegurar la representación y la confluencia, en una misma asamblea, de las regiones y de los agentes sociales.

El tercer objetivo consiste en asegurar que se tomen en cuenta las expectativas y las necesidades de las regiones en el Plan nacional [...] al mismo tiempo esta mecánica permite favorecer la coherencia entre el Plan nacional, los planes de las regiones y los planes de las empresas.¹¹

Un Plan que involucra al conjunto de la sociedad, que busca promover mejores condiciones de vida para el conjunto de la población y que requiere del esfuerzo y del trabajo cotidiano del conjunto de la sociedad, no puede hacerse en un gabinete burocrático.

La amplia participación social, en el sistema de planeación, es una condición necesaria para su adecuado funcionamiento, sea en una planeación imperativa,

⁹ L. Berri, *Planificación de la economía socialista*, Moscú, Ed. Progreso, 1977, p. 18.

¹⁰ La Comisión Nacional de Planificación está integrada por ochenta personas, entre las que se encuentran: el ministro encargado del Plan y de la Administración del Territorio, quien la preside y que es el único representante del gobierno; los 26 presidentes de los consejos regionales; 25 representantes de las organizaciones sindicales o de profesionistas, los más representativos, a nivel nacional; 8 representantes de las direcciones de las empresas públicas; 7 representantes de las asociaciones sociales y culturales; 4 representantes del sector cooperativo; 8 especialistas; así como el presidente y un miembro más de la Comisión especial del Plan, del Consejo Económico y Social. Ver decreto núm. 82-744, del 26 de agosto de 1982.

¹¹ “La nouvelle planification, le plan des régions, audiovisuel: la réforme”, *Regards sur l'actualité*, núm. 84, septiembre-octubre 1982. La documentation française, pp. 9 y 10.

sea en una planeación indicativa. En consecuencia, el carácter democrático es un elemento indispensable para el funcionamiento de un sistema de planeación. Los mismos sistemas socialistas así lo reconocen y así tratan de ponerlo en práctica.

El sistema de participación social y de colaboración entre autoridades del Estado que organiza el sistema mexicano de planeación es extremadamente estrecho: el Congreso participa una vez aprobado y publicado el plan, ejerciendo funciones de seguimiento, control y vigilancia.¹²

El Poder Judicial no participa de manera alguna, por lo que queda una laguna jurídica, con respecto a saber cómo se habrán de resolver los conflictos que surjan con motivo de la elaboración, ejecución y evaluación del Plan y los programas de desarrollo.

Los gobiernos de los estados y de los municipios participan a través de convenios de coordinación (llamados Convenios Únicos de Desarrollo), pero exclusivamente en la ejecución de un Plan ya elaborado y siempre dentro de los límites y modalidades propuestos por la Federación, en el proyecto de Convenio.¹³

Los agentes económicos y sociales, sean del sector social o del privado, participan en dos etapas, en la de preparación del Plan, a través de los llamados foros de consulta popular, que son reuniones convocadas por el gobierno en las que los participantes expresan sus puntos de vista, los cuales quedan a la consideración discrecional de la administración, la que decide, al elaborar el Plan, si los toma en cuenta o no.¹⁴

A nivel de la ejecución del Plan y los programas, los particulares participan, a través de dos mecanismos: la concertación, que se traduce en la firma de contratos con la administración pública, en los que las partes fijan los compromisos que están dispuestos a adquirir, a cambio de que los particulares realicen actos concretos que favorecerán la ejecución del Plan.¹⁵

El otro mecanismo de participación social consiste en la inducción, que no es sino la toma unilateral de medidas, por parte del Ejecutivo de la Unión, tendentes a lograr que la acción económica y social de los particulares se oriente en la dirección prevista por los instrumentos de la planeación. Para lograrlo, el gobierno ofrece exenciones fiscales, así como medidas de promoción y apoyo, como el otorgamiento de créditos "blandos", servicios públicos subsidiados, asesoría y ayuda técnicas, entre otras.¹⁶

En consecuencia, el sistema nacional de planeación que, con base en el artículo 26 de la Constitución, organiza la Ley de Planeación (*DOF*, 5 de enero

¹² Ver artículos 5o. a 8o. de la Ley de Planeación (LP).

¹³ Ver artículos 33 a 36, LP.

¹⁴ Ver artículo 20, LP.

¹⁵ Ver artículos 37 a 39, LP.

¹⁶ Ver artículos 40 y 41, LP.

de 1983), es un sistema centralizado, cuya acción gira en torno de las atribuciones del Ejecutivo de la Unión, sin que logre materializar su propósito democrático, ya que en él no participan, de manera significativa, otras autoridades estatales, ni federales, ni estatales o municipales, ni tampoco existe una participación suficiente de la sociedad civil.

Esta estructura hace que el Plan Nacional de Desarrollo, principal producto del Sistema Nacional de Planeación y rector de las acciones nacionales en favor del desarrollo, tenga, en la realidad, un alcance muy limitado, pues solamente obliga a la administración pública, tanto la centralizada como la descentralizada, y sólo estas instancias pueden sentirse verdaderamente vinculadas con los propósitos de la planeación nacional.¹⁷

El otro instrumento fundamental con el que cuenta el Estado para cumplir con su responsabilidad rectora del desarrollo es la empresa pública.

III. LA EMPRESA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE LA RECTORÍA ESTATAL DEL DESARROLLO ¹⁸

Las reformas constitucionales del 3 de febrero de 1983 afectaron, de manera muy importante, la situación constitucional y legal de la empresa pública mexicana.

Después de que durante mucho tiempo la doctrina formuló sólidos argumentos para tratar de demostrar la anticonstitucionalidad de la empresa pública y, por lo tanto, el papel de empresario del Estado, sucesivas reformas constitucionales trataron de superar esta crítica, hasta que la reforma que comentamos dejó claramente sentado que el Estado debe intervenir en la explotación de recursos naturales, así como en la producción de bienes y servicios de importancia estratégica o prioritaria, para el desarrollo nacional.

Así se establece en el artículo 28, párrafo sexto, de la carta magna:

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

De esta manera, dentro de la división de la actividad económica regulada en el artículo 25 de la Constitución, el sector público queda como el respon-

¹⁷ Así se dispone en el artículo 26 de la Constitución que, en su parte conducente, prescribe: "Habrá un Plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

¹⁸ Con el término genérico de "empresa pública", me refiero a las entidades de la administración pública paraestatal, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

sable exclusivo del desarrollo de las áreas estratégicas, y facultado para desarrollar, de manera también monopólica, o con la participación de los sectores social y privado, actividades consideradas como prioritarias para el desarrollo nacional.¹⁹

Desde luego, las actividades económicas consideradas como estratégicas constituyen, efectivamente, las áreas de infraestructura que permiten y condicionan el comportamiento general de la economía nacional. De ahí la importancia de que su desarrollo sea eficaz, productivo y acorde con los intereses económicos, sociales y políticos del país.

La determinación de una actividad estratégica la hace de manera limitativa la propia Constitución, o bien, una ley especial. Así se determina en el artículo 28 del texto fundamental:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

A éstas es necesario agregar las señaladas en el párrafo siguiente, del mismo precepto, que está íntimamente ligado con el anterior:

Se exceptúan también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo, la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria [...].

De esta manera se define la extensión y la finalidad de la actividad económica del Estado: interviene exclusivamente en las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional. En el primer caso, sólo a través de organismos descentralizados, o de las sociedades nacionales de crédito y de manera exclusiva; en el segundo, a través de las otras formas jurídicas que adopta la empresa pública mexicana y con la eventual participación de los sectores social y privado, es decir, de los particulares.

¹⁹ Los párrafos cuarto y quinto del citado precepto constitucional precisan: "El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

En todo caso, es preciso hacer notar la falta de técnica legislativa, del Poder Revisor de la Constitución, cuando se refiere, indistintamente, al sector público, al Estado y al gobierno federal, siendo que son conceptos que se refieren a realidades totalmente diferentes y claramente distinguibles.

El resultado, una vez más, consiste en que la intervención del Estado en la economía y el ejercicio de la facultad rectora del desarrollo nacional, quedan concentradas en el Poder Ejecutivo de la Unión.

La administración de las empresas públicas mexicanas es una atribución que se concentra, finalmente, en el presidente de la República, ya que éste cuenta con una representación mayoritaria en los órganos de gobierno de las distintas clases de entidades paraestatales que integran el sector, además de que a él mismo corresponde, generalmente, la facultad de nombrar y remover libremente al director general de la empresa.

Además de que este sistema logra congestionar, verdaderamente, el ámbito competencial del Ejecutivo, propicia un mal funcionamiento de las empresas, ya que no es posible poner en práctica ningún sistema eficaz de evaluación y control de las mismas.

CONCLUSIONES

El presidente de la República monopoliza el ejercicio de una facultad que la Constitución confiere al Estado y cuyo ejercicio requiere necesariamente la participación de otros niveles de autoridad, así como de los sectores más representativos de la sociedad: la rectoría del desarrollo nacional.

La Constitución define claramente un sistema de economía mixta, caracterizado por la participación, en la actividad económica de la sociedad civil y de la política, así como una dirección y un sentido al desarrollo de dicha actividad económica.

Sin embargo, ni la Constitución ni las leyes definen la política económica que deberá seguir nuestro país. En este sentido es importante subrayar que la definición de la política económica representa un complemento indispensable para definir la forma de producir y de distribuir, así como las responsabilidades y derechos que, dentro de un sistema económico, adquiere cada agente.

Esta situación ha permitido que sea cada titular del Ejecutivo Federal quien decida, conforme a su ideología y programa de gobierno, así como de la coyuntura socioeconómica nacional e internacional, la política económica a seguir.

Así por ejemplo, resulta paradójico que en la administración que promovió las reformas constitucionales que respaldan y definen la participación del Estado en la economía, se haya observado, en la realidad, una retracción funda-

mental de la actividad económica del Estado.

Este es el verdadero sentido del programa de redimensionamiento del sector público, cuyo objetivo final consiste en reducir a poco más de la mitad el número de las entidades paraestatales con las que contaba el gobierno federal a fines de 1982.

Asimismo, esta falta de definición de una política económica del Estado mexicano ha hecho posible que, bajo la presente administración, se hayan introducido políticas y medidas económicas "sugeridas" por el Fondo Monetario Internacional, como requisito previo indispensable para poder renegociar la deuda externa mexicana.

Esta política económica del Fondo Monetario Internacional obedece a una filosofía neoliberal, según la cual es necesario reducir la intervención del Estado en la economía, reducir el déficit del gasto público, aun a costa del gasto social del Estado; abrir la economía nacional a la competencia internacional. Medidas todas ellas que contravienen claramente a la tradición y a la responsabilidad social del Estado mexicano y que además contradice claramente las reformas constitucionales a que hemos hecho referencia.

La filosofía política que expresa el llamado capítulo económico de la Constitución es la de un Estado democrático, responsable de las condiciones sociales, económicas y culturales de vida de la sociedad. Este es el verdadero sentido de la responsabilidad estatal de rectoría del desarrollo nacional.

En lo económico, el Estado debe asegurar la explotación y la producción de los bienes y servicios indispensables para lograr los propósitos de fortalecimiento de la soberanía nacional, crecimiento del empleo, mejor distribución de la riqueza y el ingreso y, en general, del mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de la sociedad.

Esto significa que el Estado debe satisfacer las necesidades de desarrollo de la sociedad, en los aspectos económico, social y cultural.

En México, los aspectos fundamentales de este desarrollo están consagrados en la Constitución general de la República, bajo la forma de derechos sociales, *v.gr.*: el derecho al empleo, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda.

De igual manera, la Constitución establece el instrumento del que se deberá servir el Estado para satisfacer esos derechos sociales: el Sistema Nacional de Planeación.

En este sentido, podemos hablar de que, de manera implícita, la Constitución mexicana consagra un derecho al desarrollo, cuyo beneficiario es el pueblo de México, de que el principal obligado a satisfacer las prestaciones que implica este derecho es el Estado (no el Ejecutivo Federal) y que el instrumento constitucional para materializar este derecho social al desarrollo está representado por el Sistema Nacional de Planeación.

En consecuencia, podemos afirmar que el objeto primordial de la facultad estatal del desarrollo consiste, justamente, en la responsabilidad que tiene el Estado mexicano, para con su población, para satisfacer sus necesidades de desarrollo, que están expresadas, de manera aislada, en los distintos derechos sociales que consagra la Constitución.²⁰

En lo social, el capítulo económico de la Constitución reconoce que la sociedad mexicana está integrada por distintas clases y grupos sociales y compromete al Estado a respetar e incluso promover las actividades económicas y sociales de cada uno de estos grupos y clases, a condición de que todas ellas contribuyan a satisfacer el interés general de desarrollo integral del país.

En lo político, el Estado mexicano se reitera respetuoso de las libertades individuales y comprometido, para con los mexicanos, al cumplimiento de las prestaciones que encierran los derechos sociales, en favor de trabajadores, campesinos y la sociedad en general.

Se reitera el compromiso de conservar e incluso de fortalecer el régimen democrático nacional, no solamente en su aspecto político y representativo, sino, de manera muy especial, en su aspecto económico, social y cultural.

Para cumplir con esta responsabilidad, la Constitución faculta al Estado mexicano para administrar un Sistema Nacional de Planeación, así como un conjunto importante de empresas públicas, agrupadas en la administración pública paraestatal. Ambos deben ser instrumentos centrales en la ejecución de la responsabilidad rectora del desarrollo del Estado.

Ambos requieren, asimismo, de la participación de los gobiernos estatales y municipales; así como de la concurrencia de los distintos sectores y agentes de la sociedad social.

Solamente con la participación general de autoridades y particulares se podrán cumplir los objetivos del desarrollo nacional, y sólo de esta manera el Estado cumplirá cabalmente con su responsabilidad de rectoría del desarrollo.

Este nuevo conjunto de disposiciones constitucionales requiere del respaldo de una política económica, claramente definida, que respalde la política social y democrática del Estado mexicano.

Su puesta en práctica requiere hacer a un lado la concentración de atribuciones en torno al Ejecutivo Federal. Es decir, requiere de la aplicación descentralizada de la facultad rectora del Estado. Asimismo, de la participación de las organizaciones sociales más representativas de nuestro país.

²⁰ Para una exposición más amplia sobre el significado y valor jurídico del que he llamado "derecho al desarrollo", ver mi artículo: "La planeación y el derecho al desarrollo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XX, núm. 58, enero-abril de 1987.

PROPUESTAS

La responsabilidad de garantizar que la actividad económica que se desarrolle en un país beneficie, de manera equitativa, a los distintos sectores de la población, corresponde el conjunto de la sociedad, bajo la dirección de su gobierno. De ahí la justificación y la importancia de la facultad de rectoría del desarrollo, que detenta el Estado mexicano.

Sin embargo, esta responsabilidad no puede concebirse como un monopolio del Estado, ni de la Federación y mucho menos del Ejecutivo de la Unión.

Por ello es indispensable abrir las formas de participación en el ejercicio de esta atribución a los otros poderes federales, a los distintos niveles de gobierno y a la sociedad en general.

Sería de la mayor importancia promover una reforma constitucional con el propósito de consagrar el “derecho al desarrollo”, señalando su vinculación con la facultad rectora del Estado, el carácter instrumental del Sistema Nacional de Planeación y la necesaria participación de la sociedad en la realización de este derecho, que en realidad sistematizaría y agruparía a los distintos derechos sociales que consagra la Constitución federal.

Es indispensable incorporar la acción del Congreso de la Unión en la discusión y aprobación del Plan Nacional del Desarrollo, así como aumentar su participación en las funciones de control y vigilancia de las entidades paraestatales.

Es también necesario encontrar la forma de organizar, de manera institucional, la participación de la sociedad civil, en la elaboración, discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, a través de una estructura permanente, autónoma y con facultades de inspección y seguimiento.

Es importante revisar el sistema de gobierno y administración de la empresa pública mexicana, con el fin de asegurar una mayor productividad y responsabilidad social, en el cumplimiento de su objeto social.

Para lograr este propósito es necesario salvaguardar la autonomía técnica y financiera de la empresa y el reforzamiento de los sistemas de control y vigilancia, incorporando criterios de productividad, innovación tecnológica y beneficio social. Para lograrlo será indispensable reducir al máximo la representación del gobierno federal, en los órganos de gobierno y de administración de la empresa pública.

Es importante que se consagre jurídicamente la política económica que deberá aplicar el gobierno de la República, para garantizar coherencia, la salvaguarda de la soberanía económica del país y la necesaria continuidad en el desarrollo de esta actividad, aun por encima del calendario político nacional.