

ARTÍCULO 26

Planeación económica

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica y Colonial

Los señores o *tlatoanis*, en su carácter de autoridades gubernamentales superiores del Imperio Azteca, eran los encargados de conducir y coordinar la actividad económica derivada del sistema tributario prevaleciente.

Los principales miembros de la Triple Alianza —confederación formada por los señoríos de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan— se reservaban para sí el derecho de señalar y reglamentar tanto la producción agrícola y alimentaria en general como la de todo tipo de productos de consumo necesario como indumentaria, enseres domésticos, joyería, alfarería, armas y enseres rituales y religiosos de utilidad básica para los tres señoríos mencionados.

La alianza se hizo por razones políticas con el fin de igualar el poder entre los “aliados” y sellar compromisos de guerra y conquista. Las grandes decisiones para llevar a efecto una conquista quedaban en manos del estamento dominante que, a la sazón, estaba compuesto por los sacerdotes, los nobles y los guerreros, con participación de los políticos o mercaderes.

La gente común, o *macehuales*, se limitaba a participar en la producción económica de bienes y servicios; aquellos que se distinguían por su talento natural eran seleccionados para acceder a mayores niveles educativos, pudiendo, mediante méritos personales, convertirse en guerreros y aun ennoblecarse. Los estratos sociales formados por artesanos, agricultores, herbolarios, lapidarios, mineros y demás actividades productivas,



Los señores o tlatoanis eran los encargados de coordinar la actividad económica derivada del sistema tributario prevaleciente.

contribuían con el *tequitl* o tributo al sostenimiento de la nobleza, el sacerdocio, la educación y la guerra, fuera mediante realización de trabajos personales o el tributo en especie.

Cabe destacar que el grupo de los mercaderes profesionales o *pochtecas*, a pesar de que detentaban un gran poder económico, tenían un peso político limitado, ya que en la toma de decisiones, no eran considerados para señalar las líneas generales de la economía ni las relaciones con otros señoríos.

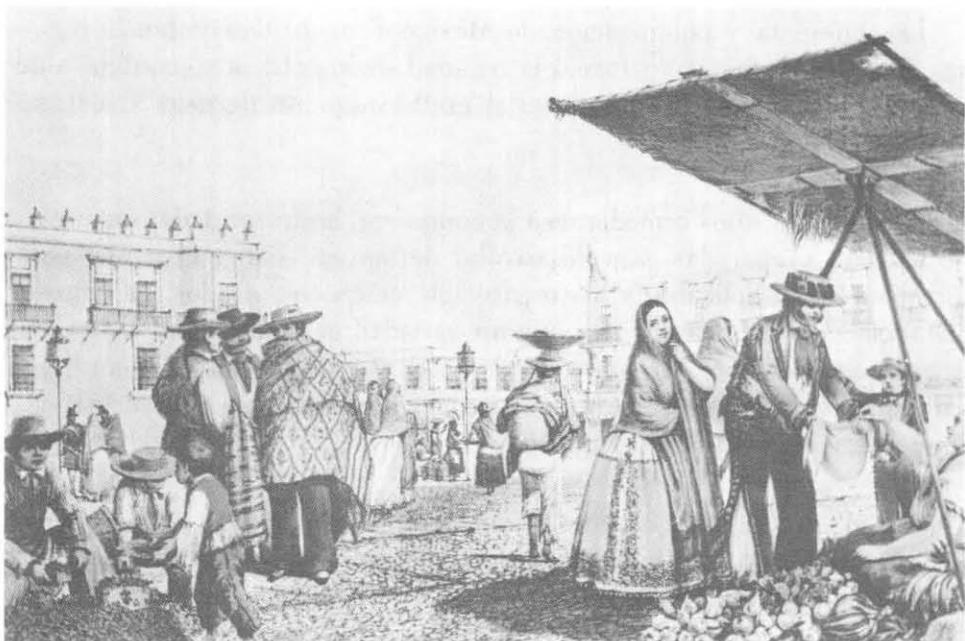
La conquista y colonización de México-Tenochtitlan y demás regiones mesoamericanas transformó la realidad socio-política y económica de los pueblos indígenas, dando paso al establecimiento de usos y costumbres de origen español.

Durante los años inmediatos a la conquista, las autoridades españolas no estaban preparadas para desarrollar de manera sistemática una política económica aplicable a los territorios recién colonizados. La enorme distancia “entre los mandos”, la gran variedad geográfica del vasto Continente americano y su complejidad social, fueron factores primordiales para que a la Corona se le dificultara definir las líneas que en materia económica habrían de seguirse..

Por esa razón, los monarcas permitieron a todo súbdito de la Colonia, incluso a los caciques indígenas, participar por medio de correspondencia con sus opiniones o sugerencias acerca de las diversas medidas que, tanto a nivel económico como político, podían implementarse para la solución de problemas concretos.

Sin embargo, el derecho de opinión que se brindaba al considerar la participación libre y activa de los distintos sectores de la sociedad novohispana, no tenía un carácter democrático sino que, en realidad, intentaba reforzar el conocimiento del monarca sobre la dinámica social y económica que prevalecía en el virreinato.

Asentado más sólidamente el dominio español en la Nueva España, y en América en general, la metrópoli pudo establecer una reglamentación económica colonial, que respondió exclusivamente a los intereses de la



La Colonia transformó las relaciones económicas de los pueblos indios y dio paso al establecimiento de usos y costumbres de origen español.

monarquía absoluta. Esto, al cabo de un tiempo, llevó a un estancamiento, e inclusive al empobrecimiento del virreinato, lo que hizo crisis por primera ocasión al finalizar el siglo XVII.

En el siglo XVIII las reformas económicas de los Borbones llegaron demasiado tarde a la Nueva España, siendo insuficientes para frenar los levantamientos y revueltas, por demás frecuentes, de una población cada vez más descontenta con las desigualdades económicas y sociales.

Siglos XIX y XX

Durante el siglo pasado las diversas legislaciones que rigieron a nuestro país no se ocuparon específicamente de un artículo referente a la planeación de la economía nacional.

La falta de organización se debía a la bancarrota que sufrían las finanzas mexicanas, por lo que fijar criterios de desarrollo económico era imposible.

Sin embargo, es importante señalar que durante el gobierno de Anastasio Bustamante (1830-1832), con Lucas Alamán al frente del ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, hubo un intento de organizar el desarrollo económico nacional.

Lucas Alamán proyectó la creación del Banco del Avío, con miras a fomentar el crecimiento industrial de México. Se pretendió que las funciones de esta institución fueran la compra y la distribución de maquinaria adecuada para impulsar la industria, además de suministrar capital suficiente a las compañías particulares, dándole preferencia al ramo de tejidos de algodón y lana, y a la cría y elaboración de la seda.

No obstante su continua actividad, el Banco enfrentó graves problemas, sobre todo la escasez de capital. Ello ocasionó que el 23 de septiembre de 1842, Antonio López de Santa Anna, entonces presidente de México, decretara su desaparición.

La fuerte monopolización que el gobierno de Bustamante intentó ejercer sobre la economía nacional ocasionó graves descontentos que contribuirían a la caída de este régimen.



Lucas Alamán proyectó la creación del Banco del Avío, con miras a fomentar el crecimiento industrial de México en el periodo 1830-1832.

El movimiento popular que derrocó a Bustamante en diciembre de 1832 puso a la cabeza del gobierno a Manuel Gómez Pedraza, y en abril de 1833 Santa Anna fue electo presidente y Valentín Gómez Farías vicepresidente, este último apoyado por el partido del Progreso, en el que militaba también José María Luis Mora.

Tanto Gómez Farías como el doctor Mora se dieron a la tarea de realizar un proyecto liberal dirigido a transformar las condiciones sociales y políticas del país, que conllevaría modificaciones a nivel económico.

Para realizar estos cambios se propusieron, entre otras cosas, la ocupación de los bienes pertenecientes al clero regular, a las cofradías y archicofradías y decomisar los réditos vencidos y corrientes de los capitales piadosos, destinándolos a servir de hipoteca de la deuda pública y al pago de sus réditos.

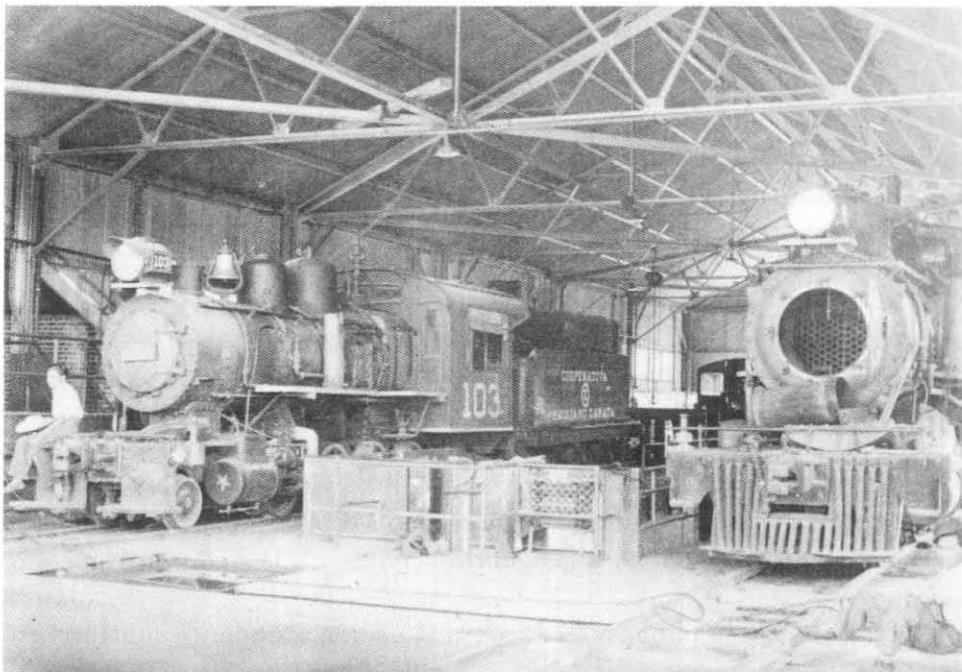
Los planteamientos de esta reforma hubieran podido ser realmente efectivos si no se hubiera generado un gran descontento entre las clases afectadas: el clero y la milicia, lo que ocasionó su falta de aplicación real.

Durante la segunda década del siglo XIX no fue posible llevar a cabo ningún nuevo intento de ordenamiento de la economía nacional, debido a las constantes revueltas, a las guerras civiles y a la invasión francesa.

Restaurada la República, en 1867, la situación económica continuó en déficit para el erario nacional.

Al triunfo del Plan de Tuxtepec, en 1876, Porfirio Díaz llegó al poder, y durante varios períodos presidenciales, a excepción del de 1880-1884 de Manuel González, la economía nacional enfrentó un desarrollo sustancial, pero encaminado a favorecer a las clases privilegiadas, así como a los extranjeros. Esto motivó en un principio la concentración de la riqueza en unas cuantas manos, y posteriormente, el estallamiento del movimiento armado de 1910.

Como resultado de esta guerra se realizó el Congreso Constituyente de 1916-1917, en donde se delimitaron diversos aspectos sobre la resolu-



La economía nacional enfrentó un desarrollo sustancial durante el porfirismo, pero encaminado a favorecer a las clases privilegiadas y a los extranjeros.

El movimiento popular que derrocó a Bustamante en diciembre de 1832 puso a la cabeza del gobierno a Manuel Gómez Pedraza, y en abril de 1833 Santa Anna fue electo presidente y Valentín Gómez Farías vicepresidente, este último apoyado por el partido del Progreso, en el que militaba también José María Luis Mora.

Tanto Gómez Farías como el doctor Mora se dieron a la tarea de realizar un proyecto liberal dirigido a transformar las condiciones sociales y políticas del país, que conllevaría modificaciones a nivel económico.

Para realizar estos cambios se propusieron, entre otras cosas, la ocupación de los bienes pertenecientes al clero regular, a las cofradías y archicofradías y decomisar los réditos vencidos y corrientes de los capitales piadosos, destinándolos a servir de hipoteca de la deuda pública y al pago de sus réditos.

Los planteamientos de esta reforma hubieran podido ser realmente efectivos si no se hubiera generado un gran descontento entre las clases afectadas: el clero y la milicia, lo que ocasionó su falta de aplicación real.

Durante la segunda década del siglo XIX no fue posible llevar a cabo ningún nuevo intento de ordenamiento de la economía nacional, debido a las constantes revueltas, a las guerras civiles y a la invasión francesa.

Restaurada la República, en 1867, la situación económica continuó en déficit para el erario nacional.

Al triunfo del Plan de Tuxtepec, en 1876, Porfirio Díaz llegó al poder, y durante varios períodos presidenciales, a excepción del de 1880-1884 de Manuel González, la economía nacional enfrentó un desarrollo sustancial, pero encaminado a favorecer a las clases privilegiadas, así como a los extranjeros. Esto motivó en un principio la concentración de la riqueza en unas cuantas manos, y posteriormente, el estallamiento del movimiento armado de 1910.

Como resultado de esta guerra se realizó el Congreso Constituyente de 1916-1917, en donde se delimitaron diversos aspectos sobre la resolu-

ción inminente de problemas económicos, pero no quedaron plasmados en la Constitución de 1917, por lo que el contenido del artículo 26 se mantuvo, con reglamentaciones sobre el comportamiento de los miembros del Ejército.

En lo que respecta al mejoramiento y organización de las condiciones económicas del país, los gobiernos emanados de la Revolución continuaron abocados a enfrentar la situación y ofrecer nuevas alternativas.

Con el fin de resolver los graves problemas originados por la guerra, Venustiano Carranza se centró en la estabilización de la moneda y el crédito, y en el desarrollo industrial.

Durante el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924) se intentó realizar una reorganización de la administración pública; por ejemplo, se creó la Secretaría de Educación Pública, cuyas actividades más importantes fueron: la campaña masiva de alfabetización, el incremento de escuelas elementales y de escuelas nocturnas, y la promoción del establecimiento de escuelas agrícolas (normales rurales y misiones culturales), labores en donde cabe mencionar la destacada participación de José Vasconcelos. Por otro lado, la Secretaría de Hacienda se dedicó a la reestructuración del crédito externo e interno y a la organización fiscal. Además, Obregón dictó decretos para reglamentar la función de los bancos y la emisión de moneda.

Desafortunadamente, las dificultades que atravesó el gobierno de Obregón, tales como la actitud hostil norteamericana, claramente expuesta en los Tratados de Bucareli, en donde se establecieron las obligaciones del Estado mexicano y las reclamaciones de los ciudadanos estadounidenses respecto a sus propiedades; el reacomodo de las fuerzas internacionales, consecuencia de la Primera Guerra Mundial, entre otros, impidieron la realización de sus objetivos. Consecuentemente, Obregón tuvo que dedicarse a la resolución de dos problemas básicos para el país: devolver el crédito al gobierno mexicano mediante la iniciación del pago de la deuda externa y evitar por todos los medios la intervención norteamericana, a través del reconocimiento de su gobierno.

Una vez concluido el periodo presidencial de Obregón, el presidente electo, Plutarco Elías Calles (1924-1928), pretendió desarrollar la

“Nueva Política Económica” con el objetivo de liberar a México del dominio económico extranjero. Para tal efecto realizó una reorganización política y económica que conllevó principalmente la fundación del Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de Crédito Agrícola, entre otros.

Además, se crearon proyectos destinados a la construcción de carreteras y a la elaboración de programas agrícolas.

De igual forma, la Nueva Política Económica puso en práctica una serie de medidas destinadas a explotar racionalmente los recursos naturales como la minería, la electricidad y el petróleo.

Con estos antecedentes se sentaron las bases que estructurarían durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1932-1940) el Plan Sexenal, que involucraba una serie de normas rectoras del gobierno, que buscaban la autosuficiencia económica del país. Para esto, se modificó, entre otras cosas, la política gubernamental frente a las compañías petroleras, hecho que culminó con la nacionalización de esta industria.

La economía mexicana vivió un proceso de cambio importante durante el gobierno de Miguel Alemán Valdés (1946-1952): las inversiones privadas aumentaron, creció la demanda de importaciones, se incrementó la inversión extranjera y el turismo, y se comenzó a hablar de “economía mixta”; el Estado se convertiría en rector de la economía mediante el control de las industrias básicas que impulsarían las actividades económicas; además, el propio Estado se hizo cargo de la extracción y procesamiento del petróleo y las comunicaciones ferroviarias.

El gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) contempló dentro de su proyecto gubernamental la creación de Consejos de Planeación Económica, entre la Federación, los Estados y los Municipios, con la finalidad de fomentar la autosuficiencia del país; también se instauró una Comisión intersecretarial para planificar el desarrollo de México.

Durante el periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz, la labor gubernamental se abocó a la tarea de mantener la estabilidad económica, poniendo en marcha el Programa de Desarrollo Económico-Social durante los años 1964-1970.



La reorganización política y económica de Plutarco Elías Calles conllevó principalmente a la fundación del Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de Crédito Agrícola, entre otros.

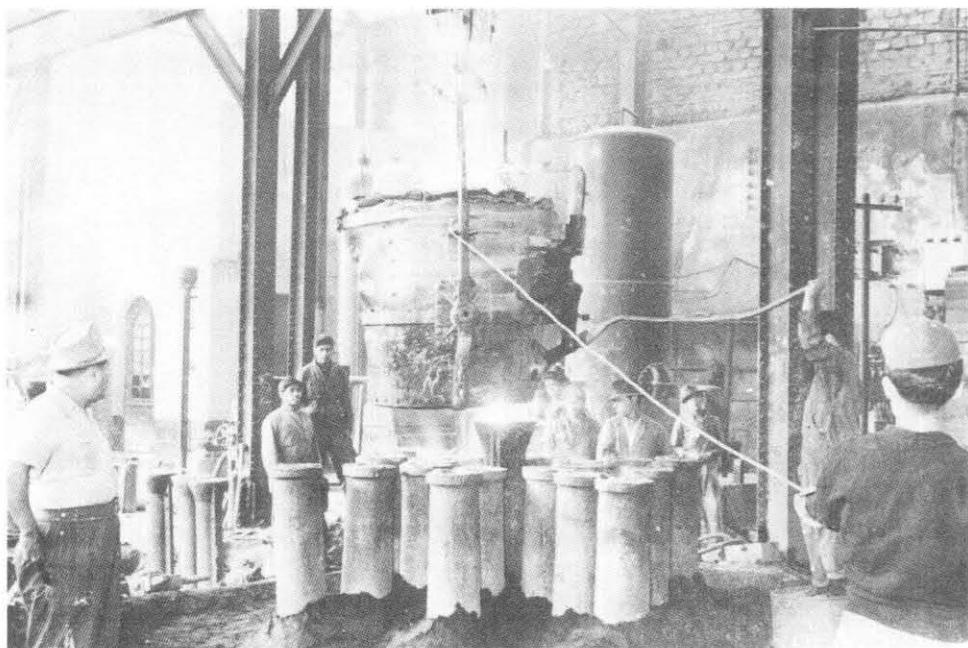
La política de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) modificó la estrategia de desarrollo mediante una “democracia social”, como lo hace constar el Programa General de Descentralización, que buscó el desarrollo industrial regional.

José López Portillo (1976-1982) delineó nuevas políticas tendentes a mejorar el desarrollo y crecimiento de la economía mexicana. De esta manera, se diseñó un programa quinquenal del sector público para orientar la elaboración del presupuesto; se puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, el Plan Nacional de Industrialización, el Programa Nacional de Desarrollo de Autotransporte Federal y el Proyecto Alfa-Omega, entre otros.

Sin embargo, fue hasta 1983, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, que la planeación económica se estableció constitucionalmente y se señalaron de manera explícita las normas básicas de la planeación democrática nacional. Esto significó que el Estado no sólo intervendría en el desarrollo económico, sino que establecería las pautas de coordinación de los diferentes sectores de la economía.

México, como una sociedad moderna, se ha planteado objetivos concretos y ha definido los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos.

Para llegar a estas finalidades existe el Plan Nacional de Desarrollo, lo que implica la documentación explícita de los objetivos y los medios para lograrlos. Además esta ley ha definido que de manera obligatoria, los programas de la Administración Pública han de sujetarse a dicho Plan.



"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" (artículo 26).

MARCO JURÍDICO

Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 26.—En tiempo de paz, ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Reformas o adiciones al artículo

El artículo 26 de la Constitución de 1917 señalaba lo referente a que en tiempo de paz ningún miembro del Ejército podría alojarse en casa de un particular.

Esta disposición pasó a formar parte del último párrafo del artículo 16 constitucional.

Con motivo de reformas a la Constitución, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1893, el actual artículo 26 de nuestra Carta Magna pasó a integrar, junto con los artículos 25 y 28, la Rectoría Económica del Estado.

Texto vigente

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 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.

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 para 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.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983.

Comentario jurídico de los artículos 25 y 26

Dr. José Juan de Olloqui*

Introducción

Los antecedentes de la legislación en materia económica son bastante amplios en el caso de México, particularmente a partir de la Constitución

* Doctor en Derecho y miembro del Consejo Asesor del Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de la UNAM. Consejero Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), y autor y traductor de numerosas obras, artículos y reseñas bibliográficas sobre temas económicos y jurídicos.

de 1917 que desde sus inicios marcó lo que sería una potencial planeación económica y la intervención del Estado en el quehacer económico del país.

Sin embargo, es hasta 1983 cuando se establecen en forma explícita, en los artículos 25 y 26, las bases fundamentales de la rectoría del Estado, la Economía Mixta y el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo.

Esta medida permitió actualizar y ordenar las atribuciones del Estado en materia económica, ofreciendo la necesaria seguridad jurídica para que a través de la ley y del derecho se permita la convergencia de los esfuerzos de los sectores público, social y privado que conforman la economía mixta, dentro de nuestro modelo propio de desarrollo.

El análisis de estas disposiciones y su aplicación durante los últimos siete años confirman la tesis que el autor de los comentarios que se publican en este cuaderno sugirió en el trabajo que presentó para obtener el grado de doctor en derecho, "El Derecho como Factor de Desarrollo", UNAM, 1979, y en la obra "Financiamiento Externo y Desarrollo en América Latina", Editorial Porrúa, 1984.

En dichos trabajos se planteó la cuestión de si el derecho antecede a la economía, es decir, la legislación fomenta el desarrollo económico, o le sigue, esto es, reglamenta aquello que ya se dio.

Sin duda la evolución jurídica de México ha sido, en algunas etapas, una superestructura derivada de las estructuras económicas imperantes en la sociedad, aunque tampoco cabe duda que el derecho en México ha sido, a partir de 1917, agente efectivo en el desarrollo social y económico, y en ocasiones ha creado el marco jurídico que requería el proceso de desarrollo específico del país en su momento.

El caso de los artículos 25 y 26 constitucionales demuestra que la legislación puede crear un ambiente que propicie el desarrollo, esto es, que lo fomente o canalice, antecediendo con ello a la economía.

Desarrollo

En febrero de 1983 se reformó nuestra Constitución para fortalecer la estructura jurídica del sistema económico nacional y establecer las bases fundamentales de la rectoría del Estado, la economía mixta y el sistema de planeación democrática del desarrollo.

Antes de esta reforma, el artículo 25 se refería a la garantía de inviolabilidad de la correspondencia y el artículo 26 a la prohibición de que en tiempos de paz, los miembros del ejército se alojen en casas de particulares contra su voluntad. El texto de estas disposiciones se incorporó al artículo 16, que contiene otras garantías de seguridad jurídica.

Las reformas y adiciones de los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Constitución actualizaron e incorporaron los principios del desarrollo económico a nuestra Carta Magna, contando a partir de entonces con un conjunto explícito de atribuciones, consistente y definido en sus alcances.

Estos preceptos, junto con los artículos 30., 50., 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123 y 131 establecen las bases constitucionales que fundamentan las atribuciones del Estado mexicano en materia económica, luego de un largo proceso que partió del liberalismo clásico a la participación activa del Estado en la vida económica del país.

La Constitución de 1917, resultado de una auténtica Revolución, inauguró la etapa del constitucionalismo social representando un gran avance respecto al constitucionalismo clásico del siglo pasado, que reconocía los principios básicos del individualismo y del liberalismo económico.

Nuestra Constitución y las leyes que de ellaemanan forman parte del movimiento histórico de la nación en tanto que responden a las demandas que se generan en el transcurso de los años. Debemos estar conscientes del importante papel que juega el derecho como factor del desarrollo económico, la estrecha relación que existe entre el derecho y la economía, entre la legislación y el proceso económico.

En las distintas épocas y países se da una interrelación peculiar entre legislación y proceso económico. Siempre he sostenido la tesis de que en

Méjico el derecho antecede a la economía y es un factor decisivo para su desarrollo.

El periodo colonial tuvo un papel trascendente en la formación de nuestra tradición jurídica. La extensión de los dominios de España, por una parte, y las ideas mesiánicas de los colonizadores, por otra, fueron creando un divorcio entre la ley y la realidad. Esto trajo como consecuencia un sinnúmero de disposiciones que eran a tal grado confusas, que no en vano el monarca español tuvo que acuñar la frase “Obedézcase pero no se cumpla”.

Por otro lado, existió desde el comienzo de nuestra vida independiente la necesidad de crear un cuerpo jurídico que impulsara nuestra economía. Una vez que los estragos de la lucha habían terminado, se promulgaron medidas para favorecer las exportaciones, el comercio, la inmigración y la captación de recursos financieros.

Al triunfo de la Revolución de 1917, la Carta Magna reguló no sólo la realidad económica existente en esos momentos sino que también, como respuesta a las expectativas que la lucha armada había creado en los sectores populares, estableció disposiciones tendientes a devolver a la Nación el dominio sobre sus recursos con el fin de promover un crecimiento independiente y crear una sociedad más justa. Surgiendo así las garantías sociales consagradas en los artículos 27 y 123 que introducen una modificación sustancial al abandonar el Estado la pasividad hasta entonces existente y adoptar una participación activa en la vida económica del país.

En las etapas siguientes a la Revolución se crearon los instrumentos necesarios para avanzar en el desarrollo económico del país y se fortaleció una superestructura jurídica capaz de anteceder y estimular la formación de nuevas actividades económicas.

Es entonces cuando se originaron casi todas las leyes comerciales vigentes, se sentaron las bases para la creación de un modelo de desarrollo más autónomo, se definió el papel de la inversión extranjera dentro del proceso económico y se marcaron las pautas de la acción del Estado como rector y propulsor de los procesos de desarrollo económico y social.

La crisis económica de 1982 fue aprovechada para cambiar la estructura económica mediante una magna reforma de su marco jurídico, a partir de principios constitucionales del desarrollo económico nacional que actualizaron y ordenaron las atribuciones existentes, estableciendo la seguridad jurídica para que a través de la ley y del derecho se permitiese la convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta dentro de nuestro modelo propio de desarrollo.

La práctica de la planeación no era nueva en México. El establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática representó un paso más en los esfuerzos iniciados desde 1930 con la Ley sobre Planeación General de la República, para orientar y promover racionalmente las acciones de desarrollo económico y social hacia la consecución del proyecto nacional contenido en la Constitución.

Durante varios decenios el Estado mexicano llevó a cabo numerosos esfuerzos y utilizó diversos instrumentos de planeación, desde el Plan Sexenal 1934-1940 hasta el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Sin embargo, el diseño de planes de mediano plazo no fue acompañado en general de un desarrollo similar en la capacidad para traducirlos en disposiciones de gasto y en acciones susceptibles de ser evaluadas.

Los principios del desarrollo económico contenidos en la Constitución a partir de la Reforma de 1983 se refieren a la rectoría del Estado, la economía mixta y el establecimiento de un sistema de planeación democrática del desarrollo. En sus disposiciones se fijan bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, órganos descentralizados y empresas de participación estatal. También se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional.

El artículo 25 establece en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado para el desarrollo nacional.

La rectoría del desarrollo nacional garantiza que éste sea integral, es decir, que abarque a toda la población y actividades, evitando privilegios

indebidos a determinados sectores. De igual manera es finalidad de la rectoría fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático.

En lo que corresponde al fortalecimiento democrático, es de entenderse que la rectoría deberá fundarse en la participación de todos los sectores en esas decisiones e igualmente en que sea democrática o participativa la derrama de beneficios que tales decisiones impliquen.

El propio artículo 25 señala las finalidades del desarrollo al decir que éste permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de individuos, grupos y clases sociales. En esta parte el artículo contempla conceptos valorativos como son la libertad y la dignidad, así como otros de orden sociológico, como los grupos y las clases. Los grupos sociales podemos entenderlos como conjuntos organizados para determinada finalidad, como las asociaciones, o bien los que surgen de las mismas condiciones objetivas, como la familia y los grupos étnicos; en tanto, el concepto de clase social tiene un contenido más económico para diferenciar a sus conglomerados, ya que puede distinguir entre los obreros, los empresarios, los jubilados o los campesinos.

Considerando las finalidades a lograr, se plantean las acciones que el Estado debe llegar a realizar para el logro de aquéllas, y que son: planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica. La conducción hace sobreentender el trabajo directivo gubernamental traducido a los actos legislativos y ejecutivos y las gestiones directas en las ramas económicas que maneja directamente el Estado. La coordinación supone la concertación de las acciones entre los tres niveles en que se desenvuelve el Estado mexicano, que son la Federación, los Estados y los Municipios, respetando las atribuciones de cada uno. La orientación se lleva a cabo con medidas inductivas que tiendan a fomentar o desalentar diversas ramas de actividad de los particulares para armonizar los fines generales de la comunidad.

La regulación y fomento de las actividades antes mencionadas, de acuerdo al propio texto, deberá efectuarse en el marco de las libertades que otorga la Constitución; es decir, la rectoría económica del Estado tendrá como límite las demás libertades de los gobernados.

En su tercer párrafo el artículo 25 constitucional introduce el concepto de sector económico al mencionar que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado. El sector público de la economía está integrado por las empresas de propiedad pública; al sector social lo forman las personas o grupos cuya actividad económica se funda en la propiedad social o de aportación colectiva, como son los ejidos, las cooperativas, las comunidades agrarias o los sindicatos; y el sector privado está en manos de individuos que en lo particular efectúan actividades económicas.

La posibilidad de que estos tres sectores concurran al desarrollo económico nacional plantea un principio democrático que deberá ser cuidadosamente manejado en la legislación secundaria para efectos de que se conserve una economía mixta que garantice la coexistencia de la propiedad pública, social y privada, sujetas al interés de la nación.

El cuarto párrafo de este artículo se refiere al manejo exclusivo de las áreas estratégicas que se encomiendan al sector público; es decir, lo que se ha dado en llamar los "Monopolios de Estado", estas áreas suponen actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo porque constituyen el fundamento de otras actividades prioritarias o bien porque se refieren a recursos no renovables.

Al facultarse al sector público a participar por sí o con los sectores social y privado en el impulso y organización de áreas prioritarias de desarrollo, entendiéndose éstas como las que resulta conveniente fomentar y que no son fundamentales o básicas como las estratégicas, se reafirma la función rectora del Estado en materia económica.

De esta manera, el artículo 25 constitucional establece y ordena las atribuciones del Estado en materia económica, refiriendo estas atribuciones siempre al interés general y limitándolas en la propia Constitución y en las leyes.

La definición del sector social y el reconocimiento de la función que desempeña el sector privado, dentro del texto constitucional, son de gran interés ya que con ello se facilitan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada y la participación fundamental del

sector social, sujetando su desarrollo al interés público y al mismo tiempo protegiendo su actividad.

El presidente Carlos Salinas de Gortari ha expresado con plena claridad el significado de rectoría del Estado y economía mixta, al señalar:

La rectoría del desarrollo por parte del Estado es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico. Cualquier Estado moderno promueve, induce y orienta la participación de la sociedad y utiliza los diversos instrumentos que la ley le proporciona para este propósito, como la acción tributaria, la del gasto público, la arancelaria, la financiera o la comercial.

Ningún Estado moderno puede abdicar de su responsabilidad para conducir de manera soberana la marcha de su economía. La responsabilidad de rectoría del desarrollo que tiene el Estado no se le determina en razón a su tamaño.

La rectoría económica se lleva a cabo no a través de un tamaño creciente ni preponderante, sino mediante su acción exclusiva en las áreas estratégicas que ya marca la Constitución, y su participación conjunta con los otros sectores en ramas definidas como prioritarias. La responsabilidad de rectoría, para ejercerse cabalmente en los términos que establece la Constitución, requiere fundamentalmente de un sector público eficiente.

La vinculación entre el Estado rector del desarrollo y la sociedad se da mediante el proceso de planeación, que requiere de su activa participación para garantizar que efectivamente sea democrático y para que los planes y programas se cumplan.

El artículo 26 establece expresamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, anteriormente implícitas en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y la participación de toda la sociedad en el pro-

ceso, se fortaleció la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de México.

La planeación organiza el trabajo y las tareas del sector público y permite incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Constituye un proceso de participación social en el que la consolidación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad.

El Congreso de la Unión forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática y a través del Congreso participan los partidos políticos.

La planeación democrática debe atender al fortalecimiento de la soberanía y la independencia nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural, como expresión de nuestro nacionalismo revolucionario. Favorece una distribución más equitativa del ingreso, la atención de las necesidades básicas de la población y su mejoría en la calidad de vida.

La planeación atiende también a la preservación y al perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que establece la Constitución, así como a la consolidación de la democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática establece cuatro vertientes en la Ley de Planeación:

- La vertiente de obligación se aplica a la Administración Pública Federal Centralizada y a la Paraestatal.
- La vertiente de coordinación incorpora las acciones en materia de planeación que la federación realiza con los gobiernos de los Estados, y a través de éstos, con los de los Municipios.
- La vertiente de inducción se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación.

- La vertiente de concertación comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado.

La concertación se ha consolidado como uno de los capítulos más significativos del presente régimen. A través de ella se ha logrado tomar importantes decisiones para el desarrollo y la modernización de México.

En el propio discurso de toma de posesión, el presidente Carlos Salinas de Gortari planteó la propuesta de que la instrumentación de la nueva política económica se haga en el marco de la concertación. La planeación democrática queda claramente definida por él cuando manifiesta:

La planeación constituye el instrumento privilegiado de la rectoría del Estado en el marco de nuestro régimen de economía mixta.

La planeación debe concebirse, no tanto como una instancia administrativa de corrección o regulación de los mecanismos del mercado, sino como un instrumento político que permita ordenar la acción del sector público, alentando y encauzando la participación de la sociedad civil.

También ha subrayado que el ejercicio de la rectoría económica no requiere de un Estado grande sino democráticamente fuerte. La expansión indiscriminada del Estado como política de desarrollo no resuelve los problemas, y sí conduce a congestionarlo y a disminuir su eficiencia para atender áreas estratégicas.

Para concluir, debemos señalar que los principios constitucionales que establecen los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dan bases adecuadas para la nueva etapa de desarrollo de nuestra nación, la cual exige armonía entre los esfuerzos de la iniciativa privada, el sector social y el sector público, un nuevo tipo de relación que supere tutelaje y paternalismo y una rectoría del Estado que asegure la congruencia de las políticas, la eficacia de la inversión y la justicia de la distribución.