

EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN

Jorge MORENO COLLADO

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *El constituyente de Querétaro.* 3. *Constitución vigente.* 4. *Economía mixta.* 5. *Rectoría del estado.* 6. *Sistema nacional de planeación.* 7. *Fines económicos del Estado.* 8. *Democracia social.*

1. INTRODUCCIÓN

Las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983, vinieron a consolidar un viejo anhelo de las corrientes políticas e intelectuales más progresistas de México. Constituyen, sin lugar a dudas, un importante avance en los procesos de definición y precisión en la distribución de funciones y potestades entre los distintos sectores sociales que participan en las actividades económicas y, sobre todo, en el fortalecimiento del papel rector del Estado en la economía nacional. Adicionalmente, dichas reformas dotan a los artículos constitucionales citados de una unidad orgánica y funcional que permite identificarlos como “El capítulo económico de la Constitución”.

De esta manera, en la Constitución vigente se explicitan las reglas superiores que consagran la competencia del Estado en la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y reafirme soberanía y democracia como principios y estructuras básicas del país (artículo 25); sus atribuciones en la organización de 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); se reafirma —como decisión fundamental desde 1917— la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y el dominio directo de los recursos naturales básicos. Se regulan las formas para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, fijándose las bases medulares de la reforma agraria, y en esas últimas reformas se atribuye al Estado la promoción de las condiciones para el desarrollo rural in-

tegral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional (artículo 27); y se establecen las bases de la comercialización de los productos, la reglamentación de la libre concurrencia, la protección de los consumidores y la participación exclusiva o prioritaria del Estado en las áreas estratégicas, así como para su coparticipación con los sectores social y privado en las demás áreas de la economía.

El proceso a que hacemos referencia se inicia en el Constituyente de 1917 y se materializa, como todos sabemos, en la primera Constitución social de la historia universal. Superando las tendencias y doctrinas imperantes en su época, la Constitución del 17 rebasa la estructura tradicionalista que restringía los alcances de las constituciones a los capítulos dogmático y orgánico y asume la responsabilidad histórica de proteger a las clases sociales desprotegidas y mayoritarias, consagrando los derechos fundamentales de las clases obreras y campesinas. Con una concepción realista acerca de la composición de la sociedad mexicana, la Constitución del 17 reconoce claramente la existencia de los tres sectores que participan en la economía y sienta las bases esenciales para sus relaciones recíprocas. La distinción clásica entre gobernantes y gobernados, alcanza en nuestra Constitución del 17 una precisión impregnada de realismo social, al reconocer la existencia y establecer las funciones, responsabilidades y derechos de los sectores público, social y privado que integran la comunidad nacional.

De esta manera, al lado de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, se consagran los derechos esenciales de las clases mayoritarias, tradicionalmente explotadas, cuyas reivindicaciones sociales dieron impulso y contenido al movimiento revolucionario de 1910. Sin despreciar nuestra herencia individualista y liberal, teníamos que romper con esquemas históricos y teóricos para lanzarnos a la búsqueda de la justicia social. En adelante sería no sólo el individuo frente al Estado, sino también los grupos sociales, entre sí y frente al Estado.

Lo anterior condujo necesariamente a establecer las reglas esenciales de relación y participación de los tres sectores en el quehacer nacional. Lo innovador de la Constitución del 17 fue reglamentar la conjunción solidaria de esfuerzos de los diversos sectores, sin otra preponderancia que la determinada por el bienestar de las mayorías nacionales, garantizado por la rectoría que se asignó al Estado en la conducción de las actividades económicas, como entidad representativa de todos y depositaria del interés general.

La experiencia histórica había evidenciado que las fuerzas sociales no podían conjugarse naturalmente en un ámbito de libre juego en el que el equilibrio se había roto siempre en beneficio de los más poderosos, lo que había impedido que se atendieran prioritariamente los grandes objetivos nacionales consagrados por la propia Constitución de

1857, por ejemplo. Había que dotar al Estado de los instrumentos necesarios para poder orientar la economía y el desarrollo integral del país hacia esos objetivos superiores.

Con esta perspectiva, nos parece muy claro que el Constituyente de Querétaro no se apoltronó en el liberalismo económico a ultranza ni renunció radicalmente a él inclinándose por el totalitarismo o el estatismo. Ni el papel del Estado gendarme característico del *laissez-faire laissez-passer*, ni el Estado absoluto y omnipotente, acaparador de todas las funciones, propio de los regímenes totalitarios o dictatoriales. La solución particular del Constituyente del 17 fue clara: la participación solidaria de los tres sectores: público, social y privado, en las actividades económicas y la afirmación de la rectoría del Estado como garantía de prosecución de los gastos objetivos nacionales estipulados en la propia Constitución. Así quedó consagrado en el texto y el espíritu de los artículos 5o., 27, 28, 123 y 131 de la Constitución de 1917.

Las reformas constitucionales de 1983 vienen a explicitar, precisando, aquellos principios conforme fueron evolucionando en base a las experiencias posteriores a la Asamblea Constituyente del 17. A partir de entonces, es un hecho indubitable, el Estado revolucionario ha ejercido la potestad soberana de legislar en materia económica y promover administrativamente el desarrollo del país, coordinando los esfuerzos de los sectores productivos, supliendo total o parcialmente a los demás sectores en las áreas estratégicas o prioritarias o coadyuvando con su participación directa en aquellas áreas que, admitida la libre participación de los particulares, ésta ha sido insuficiente o inadecuada para la realización de los fines constitucionales.

Las reformas constitucionales publicadas el 3 de febrero de 1983 son estrictamente consecuentes con tales antecedentes constitucionales o históricos, según pretendemos evidenciar en este breve trabajo.

2. EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO

El movimiento armado de 1910 invocó la Constitución de 1857 y la enarbó como bandera para enjuiciar la dictadura de Porfirio Díaz. Sin embargo, muy pronto las reivindicaciones sociales de las masas participantes en la revolución rebasaron los principios liberales consagrados por aquélla. Poco a poco se fue generalizando la convicción de que, pese a su significación histórica y a sus innegables aciertos, la Constitución de 1857 resultaba obsoleta para responder y dar fundamento jurídico a los logros y conquistas de la revolución triunfante.

En el transcurso del conflicto armado se fueron expidiendo diversas leyes de contenido social —principalmente en materia agraria, que fue el reclamo permanente de las mayorías desposeídas— que, como ha señalado acertadamente Jesús Romero Flores (*Anales históricos de la Revolución Mexicana*), “eran buena(s) durante el periodo preconstitu-

cionalista mientras el pueblo con las armas en la mano las hiciera respetar y cumplir". Y añade el mismo autor:

No eran tal vez aplicables al restablecer el orden constitucional y entrar de nuevo en vigor la vieja Carta Magna de 1857, inspirada en los principios del liberalismo de antaño, inadecuados al Estado Moderno que no puede ya dejar pasar, sino que tiene que intervenir directamente en los destinos de la sociedad y sobrepasar los derechos de las masas humanas al decantado respeto individualista de los liberales del siglo pasado.

La legislación social revolucionaria, espontánea, muchas veces regional, obedecía a la transformación que se estaba operando en el país, reactivada por la lucha armada. Se imponía adecuar la superestructura jurídica a las estructuras social, económica e ideológica, semilla y fruto de la gesta revolucionaria.

La fuerza de los acontecimientos resolvió fácilmente la pugna. Frente a quienes sostenían la idea de no apartarse de la Constitución del 57 y proponían convocar a un Congreso ordinario para abocarse al examen de las reformas constitucionales que el movimiento revolucionario reclamaba, la decisión histórica favoreció a quienes sostenían la necesidad de convocar a un nuevo constituyente. Frente al dilema de reformar la Constitución del 57, conforme a su artículo 127, o hacer valer el derecho a la soberanía, consagrada por el artículo 39 de la propia Carta Magna, la balanza no vaciló en inclinarse a favor de quienes comprendieron que había llegado el momento de regresar al pueblo la voluntad soberana, sin formalidades preestablecidas ni limitación alguna. Así, surgió la convocatoria para el Constituyente de Querétaro que recibiera el Proyecto de Constitución elaborado por Venustiano Carranza.

El Proyecto de Carranza no correspondió a las expectativas creadas, ya que se limitaba a ser un proyecto de reformas a la Constitución del 57. En términos generales, mantenía la misma estructura que aquella y, muchas veces, simplemente reproducía el contenido de sus preceptos, si bien con ligeras modificaciones. Las pocas reformas sociales que consignaba eran adoptadas en fórmulas tan amplias y abstractas que las hacían inoperantes y, desde luego, distaba mucho de satisfacer las exigencias del momento.

La discusión del artículo 3o. del Proyecto, que se refería a la libertad de enseñanza, inició el proceso conforme al cual se iría abandonando la técnica constitucional clásica, de liberalismo puro y concepción formalista, para recoger la realidad social, reconocer la existencia de clases en conflicto y regular sus relaciones, inclinándose definitivamente por la protección de las clases más necesitadas.

La tesis definitoria y trascendente se planteó al discutir el artículo 5o. del Proyecto constitucional, que se refería a la libertad económica en

materia de trabajo. En este momento surgió incontenible la corriente que criticó los razonamientos académicos y abstractos de una técnica constitucional anquilosada cuya preponderancia empezaría a declinar, primero en México y después en el resto del mundo.

Recordemos. El principio toral surgió de lo anecdótico: El diputado constituyente Fernando Lizardi, al atacar la última parte del referido artículo 5o. —en cuanto estableció una jornada máxima de trabajo, el descanso semanal obligatorio y la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y menores—, expresó que tal adición “queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo”. La respuesta la dieron el diputado por Coahuila, Jorge Von Verse: “Si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y 30-30, ¡bueno!... que le pongan polainas, que le pongan las pistolas, que se le ponga el 30-30 al Cristo, pero que se salve a nuestra clase humilde”; y Luis Fernández Martínez, de la diputación guanajuatense: “. . . si Cristo hubiera llevado pistola cuando lo llevaron al Calvario, señores, Cristo no hubiera sido asesinado.”

Por su parte, Cayetano Andrade, diputado por Michoacán, afirmaría que “aunque las constituciones de los pueblos no fuesen tratados de males o catálogo de remedios, sí deberían marcar tendencias y señalar rumbos y aspiraciones. . . y que lo que se elaboraba debería responder, consiguientemente, a los principios generales de la Revolución constitucionalista”.

De especial importancia fueron las palabras de Heriberto Jara, de Veracruz:

. . . los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridículo esta proposición, ¿cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo? ¿Cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esa teoría ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución, tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos, un traje de luces para el pueblo mexicano. . .

Y agregaba:

¿Quién ha hecho la Constitución? Un humano o humanos como todos nosotros; y nosotros siendo humanos, no podremos agregar algo al lacónismo de esa Constitución, que parece que se pretende hacer siempre como telegrama, como si costase a mil francos cada palabra su transmisión; no señores, yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad; salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarlo; rompamos un poco con las viejas teorías de los tratadistas. . .

Para concluir, el propio Jara, al discutirse el artículo 27 constitucional, expresó:

¿. . . quién ha hecho la pauta de las Constituciones? ¿Quién ha señalado los centímetros que debe tener una Constitución, quién ha dicho cuántos renglones, cuántos capítulos, y cuántas letras son las que deben formar una Constitución? Es ridículo sencillamente, eso ha quedado reservado al criterio de los pueblos, eso ha obedecido a las necesidades de los mismos pueblos; la formación de las constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo condensados en eso que se ha dado en llamar Constitución.

Apoyados por tan lúcida y apasionada defensa, los anhelos, necesidades y reivindicaciones del pueblo quedaron inscritas en la Constitución de 1917. El realismo social se impuso avasalladoramente al dogmatismo teórico y surgieron los artículos 27 y 123 como norma-postulado de las clases campesina y obrera. Junto a las garantías de todos los individuos se consagraron las de las clases sociales explotadas y depauperadas. La libertad individual de la concepción liberal fue atemperada por las garantías sociales y la libertad de contratación se vio condicionada por la defensa de las clases económicamente débiles. El Estado mexicano evolucionó de ser simplemente garante de la libertad natural y felicidad del individuo, a ser un factor de equilibrio entre los sectores sociales, un defensor de los desprotegidos y un promotor del bienestar social.

El juego libérrimo que había demostrado su ineficiencia e injusticia, daba paso a la intervención estatal que promoviera el desarrollo equilibrado y la justicia social. Los derechos naturales y absolutos del individuo, frente al Estado y a la propia sociedad, fueron cuestionados y relativizados por imperativos sociales.

La piedra angular de toda esta concepción fue el artículo 27 constitucional que, como señalara el diputado constituyente Bojórquez: "era la respuesta a esa interrogación eterna de los pueblos. . .", y precisara el dictamen que lo presentó ante la Asamblea Constituyente:

Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación. . . corregir este estado de cosas, es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deben emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros.

Así surgió el principio consagrado por el texto original del artículo 27 constitucional: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.”

Superando las doctrinas jusnaturalistas y liberales, se afirmó la propiedad originaria de la nación sobre las tierras (incluyendo el subsuelo) y aguas comprendidas dentro del territorio nacional asignándose a aquellas el derecho de transmitir su dominio para constituir la propiedad privada. El ejercicio de esta nueva forma de soberanía territorial implicaba una serie de potestades gubernamentales igualmente consagradas por la disposición constitucional en estudio y que dotaban al nuevo Estado mexicano de facultades para organizar y ordenar las diversas formas de propiedad en aras de los objetivos marcados por la propia Constitución.

El artículo 123 vino a completar las bases de la estructura social de la Constitución del 17. Surgió con motivo de las discusiones que provocó el texto del artículo 5o. del Proyecto de Constitución de Carranza y desde sus orígenes fue identificado como la Ley del Trabajo. Según las palabras del diputado constituyente Rodiles:

La ley del trabajo que se está discutiendo en estos momentos es la estrofa más grandiosa del himno de la revolución. . . la humanidad no ha podido ser lo suficientemente condescendiente para evitarnos toda esa reglamentación que seguramente en un estado de perfección mayor no tendría razón de ser; mas como no hemos llegado a ese estado de mejoramiento moral, físico e intelectual, son necesarias todas estas leyes; es menester que el débil procure protegerse de la labor que el fuerte hace para destruirlo.

Las normas protectoras de la clase obrera incluidas en las diversas fracciones del artículo 123 dieron fundamento al estatuto jurídico de la clase trabajadora que junto con el estatuto jurídico de las clases campesinas barrieron los resabios del liberalismo puro del siglo pasado para entronizar el derecho social a nivel constitucional.

Obviamente, la aprobación de los artículos 27 y 123 entrañaba que el Estado no podía dejar hacer y dejar pasar en un libre juego de oferta y demanda. Las libertades de comercio, trabajo y contratación fueron condicionadas por la tutela que debía ejercer el Estado en beneficio de las clases sociales, así como por el bienestar general de la nación. La actividad económica quedaba sujeta, pues, a la reglamentación e intervención del Estado.

Por tales razones, en los términos del artículo 28 aprobado por el Constituyente del 17, se otorga al gobierno federal el control de un solo

banco que tendría el monopolio por excepción expresa, de la emisión de billetes. Además, el mismo artículo, estableció:

...la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, con el objeto de obtener el alza en los precios. . . y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de determinada clase social.

Nuevamente las clases sociales desempeñando el papel principal en la escena del constitucionalismo revolucionario, ahora con un personaje que hace su primera aparición: el público consumidor, destinatario y víctima de las actividades productivas otrora protegidas en exclusividad.

Finalmente, el artículo 131 dotó a la Federación de la facultad de gravar las mercancías que se importen o exporten y, en especial, reglamentar la circulación de mercancías.

En conclusión, el constitucionalismo emergente de la Revolución de 1917 se afirma en el reconocimiento de la existencia de clases sociales en conflicto y el Estado revolucionario asume su responsabilidad de tutelar las clases económicamente débiles y, para ello, de intervenir en la actividad económica, sin otra limitación que las garantías individuales y persiguiendo, en todo caso, la distribución equitativa de la riqueza pública y el bienestar general.

3. CONSTITUCIÓN VIGENTE

La ulterior evolución de nuestro constitucionalismo ha sido resultado de la puesta en práctica de aquellos principios, del ajuste periódico del papel que juegan los distintos sectores sociales en el conjunto de la economía nacional —definido por el Constituyente del 17— y la consagración en el texto constitucional de ciertos avances en el desarrollo del programa revolucionario previsto por el propio Constituyente.

Dentro de este contexto debemos ubicar las reformas de febrero de 1983. Se trata, pues, de la explicitación de aquellos mismos principios y de su adecuación a las condiciones presentes. No hay renuncia al legado ideológico del movimiento social de 1910, sino, por el contrario, una afirmación del proceso iniciado en aquella época y de la continuidad de sus principios. En fin, una actualización del programa revolucionario redactado por el Constituyente de 1917, consecuentemente con sus principios y objetivos fundamentales.

La estructuración del capítulo económico de la Constitución vigente, mediante las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28, satisface un imperativo del presente pero obedece igualmente a los postulados ideológicos y programáticos concebidos desde 1917. Desde entonces, el

Estado mexicano ha asumido la responsabilidad fundamental de promover y coordinar el desarrollo integral de la comunidad nacional, legislando, creando los instrumentos para intervenir en la economía y actuando directamente para garantizar el desarrollo equilibrado y la participación equitativa de las fuerzas productivas.

Señala la Exposición de Motivos correspondiente a la Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales:

Los principios constitucionales de desarrollo económico nacional, que esta reforma propone, están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro sistema político que establece la Constitución. Estos son correspondientes con el régimen de propiedad y las formas de relación del Estado y la sociedad que ella determina, así como con nuevos mecanismos de participación social que lleven a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático.

Y añade:

Estos principios de filosofía política del desarrollo económico nacional son consecuentes con la esencia de la Revolución Mexicana, con la necesidad de un desarrollo equilibrado y formas más modernas de organización económica, *sin que se altere la estructura de nuestro orden normativo y constitutivo de gobierno.*

Lo anterior justifica la intención expresa en la Iniciativa en cuestión de que “las bases institucionales y legales del desarrollo económico, en la tradición política de México y frente a las necesidades del futuro del país, han de quedar insertas en nuestro texto constitucional . . . para definir el rumbo de la estrategia de desarrollo a partir de principios constitucionales de desarrollo económico nacional que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y permitan romper con los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la Nación”, igualmente determinados por el Constituyente de Querétaro.

Las recientes reformas reafirman la rectoría del Estado y el régimen de economía mixta, estableciendo nuevos mecanismos de participación social, se establece un sistema de planeación democrática del desarrollo; se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como las de regulación y fomento; se fijan las bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria; y se definen las áreas reservadas exclusivamente al Estado y aquellas que son estratégicas para el desarrollo y respecto a las cuales el Estado debe de promover fórmulas de colaboración con los sectores social y privado de la economía.

De acuerdo con lo anterior, el estudio de capítulo económico de la Constitución lo dividiremos en los siguientes temas:

- Economía mixta.
- Rectoría del Estado.
- Sistema nacional de planeación.
- Fines económicos del Estado.
- Democracia social.

La anterior clasificación nos permitirá ordenar los temas de acuerdo a principios rectores, independientemente de su presentación en el texto constitucional y nos facilitará hacer breves referencias a otras disposiciones constitucionales pertinentes.

4. ECONOMÍA MIXTA

El sistema económico de la nación se caracteriza por la participación real de todos los sectores de la población. En este sentido hemos afirmado que el constituyente del 17 y, ahora, en forma más definida y precisa, el Congreso de la Unión y la totalidad de las legislaturas de los estados erigidos en Poder Constituyente reformador de aquél, se insertan en la corriente conocida en la doctrina constitucional como “realismo social”, en cuanto recoge la conformación real de nuestra sociedad y a cada uno de sus sectores le atribuye la función que le corresponde en el proyecto de desarrollo nacional.

Las relaciones que se establecen entre los diversos sectores de la sociedad en cuanto a segmentos de la economía o factores de la producción, se fundan en los principios de colaboración, equilibrio y distribución equitativa de la riqueza, con una clara orientación de justicia social. Este tipo de relaciones sólo admiten el calificativo de economía mixta. Ni liberalismo ni totalitarismo económicos. Es decir, la actividad económica ni está reservada exclusivamente a los particulares, a los individuos en su calidad de tales —garantía individual— ni tampoco al Estado con exclusión de aquéllos. El carácter mixto de nuestra economía describe esa fórmula de participación universal que afirmando la libertad individual económica o de ejercicio del comercio, la conjuga con la participación del Estado y la distribución de funciones y responsabilidades a las clases sociales. Potestades y responsabilidades en materia económica se comparten en una fórmula de equilibrio y solidaridad. Esta es la regla mexicana que pretende resolver el viejo conflicto entre liberalismo individualista y totalitarismo estatal o de clase. Nuestra Constitución, con un sentido pragmático y realista, recoge las experiencias de la historia universal y postula una solución intermedia, de equilibrio y ampliamente participativa.

El individuo sigue siendo el actor principal de la actividad económica y social, como agente activo y pasivo, como productor y consumidor, como generador de bienes y beneficiario de los satisfactores sociales;

pero, ya no podemos confiar ciegamente en sus instintos naturales en un ámbito de libérrima competencia, ni tampoco caer en el extremo de negarle toda iniciativa al grado de sustituirlo por entes abstractos que le *dicten* lo que tiene que hacer, cuándo, dónde y cómo debe hacerlo.

El principio inmanente de nuestro constitucionalismo reside en el reconocimiento de que el individuo actúa en y con la sociedad. Actúa en la sociedad porque es parte indisoluble de ella y actúa con o frente a la sociedad al afirmar su identidad frente a todos los demás. En este sentido es al mismo tiempo gobernante y gobernado, participa de la potestad soberana y se subordina a ella. Además, el individuo siempre actúa en un contexto social que le determina a afirmar su pertenencia a un estrato o clase, parte del todo social. El constitucionalismo mexicano reconoce que junto a los derechos y responsabilidades del individuo están los derechos y responsabilidades de los grupos sociales, en una serie de interrelaciones que cobran unidad, coherencia y sentido en el Estado nacional, como forma de organización social superior e integradora.

La Constitución, norma superior e integradora por excelencia, reproduce aquella realidad y sienta las bases para que las diversas relaciones que se producen en la sociedad nacional mantengan un equilibrio sano y justo, acorde a los objetivos generales materia del propio pacto social. Así, individuo, sociedad y gobierno se interrelacionan dialécticamente en la realidad estatal mexicana y tienen asignado un papel en las actividades económicas, dentro de un sistema de economía mixta que se orienta a conjugar equilibradamente los esfuerzos de todos.

El párrafo tercero del artículo 25 constitucional, reformado el 3 de febrero de 1983, establece que “al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación”.

Los párrafos subsecuentes de este mismo artículo, asignan a cada uno de los sectores la función y responsabilidad que le corresponde en la actividad económica nacional, así como la obligación de cooperar solidariamente al desarrollo económico nacional.

De esta manera, la garantía individual de poder dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que sean lícitos, recibe un encuadramiento social en los sectores público, social y privado, elevando aquella al nivel social, distribuyendo funciones y responsabilidades, así como promoviendo el desarrollo nacional equilibrado.

5. RECTORÍA DEL ESTADO

Sin embargo, la mera distribución de funciones y responsabilidades respecto a la actividad económica nacional no garantizaría un desen-

volvimiento equilibrado y justo. Las fuerzas económicas y la lucha de clases tienden naturalmente a romper la armonía y el equilibrio y como no es justo subordinar una clase a otra, surge la necesidad de subordinarnos todos al interés general configurado por las decisiones mayoritarias y representado por el Estado mexicano. Los grupos o clases sociales en pugna sólo podrán alcanzar un nivel de cooperación permanente en la organización social superior que es el Estado.

El primer párrafo del artículo 25 constitucional —reformado el 3 de febrero de 1983—, establece:

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.

Individuos, grupos y clases sociales alcanzan una síntesis dialéctica en la realidad estatal y un equilibrio dinámico gracias a la intervención del Estado como rector del desarrollo económico nacional. El Estado emergente de la revolución armada de 1910, reivindicador de las clases explotadas, se consolida en la vida institucional como un factor de equilibrio entre los distintos sectores económicos y clases sociales y como un agente promotor y coordinador del desarrollo integral de la nación.

Creemos que al hablar de la rectoría del Estado en los términos del precepto constitucional que analizamos, se hace referencia a una potestad soberana —conforme está definida en el artículo 39 de la propia Constitución— y que por lo tanto corresponde esencial y originalmente al pueblo. Por ello, cuando se afirma que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional”, debemos entender que corresponde al Estado-nación, en el concepto acuñado por Maurice Duverger.

Ahora bien, el ejercicio de esa potestad soberana —de acuerdo al artículo 41 también de la Constitución— corresponde a los Poderes de la Unión, es decir, al Estado-gobierno, para seguir citando a Duverger. Por ello, cuando el párrafo segundo del artículo 25 constitucional recientemente reformado, señala que “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general...”, se refiere al concepto de Estado-gobierno.

El párrafo cuarto del mismo artículo 25 establece que: “El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señala 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.” Parecería que al referirse al “sector público”, diferenciado del Estado, se hace referencia al Poder

Ejecutivo. Esto no es así. Primero, porque el citado párrafo cuarto del artículo 28 se refiere a las “funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas” y, segundo, porque ambos preceptos incluyen facultades reglamentarias y administrativas.

En conclusión, la rectoría corresponde al Estado-nación y su ejercicio al Estado-gobierno. Por lo tanto, a este último competen las facultades relacionadas con la actividad económica de:

- a) planear,
- b) conducir, coordinar y orientar,
- c) regular,
- d) ejercer de manera exclusiva la actividad relativa a áreas estratégicas, y

e) fomentar, mediante su participación directa o en colaboración con los sectores social y privado, las áreas que se consideren prioritarias para el desarrollo que demande el interés general.

a) La planeación económica mereció un artículo especial, el 26 constitucional, y a ella nos referiremos más adelante. Por ahora sólo deseamos comentar que en los términos de este artículo, la planeación será democrática, ya que mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. El requerimiento constitucional de que la planeación sea democrática no implica que se trate de una potestad soberana popular (Estado-nación), puesto que no se instituye un proceso formal para su expresión y sanción, como sería, por ejemplo, el sufragio universal o el plebiscito. Hasta ahora, la única forma de expresión directa de la soberanía popular sigue siendo la elección de nuestros gobernantes. La planeación es una facultad del Estado-gobierno, en ella intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo, como directamente responsables de la planeación de la esfera de su competencia, aun cuando el citado artículo 26 prevea la participación de los sectores sociales y la incorporación de sus demandas y aspiraciones en el plan. Para ello, el párrafo tercero del mismo artículo constitucional establece que “la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática”, así como la participación que corresponda al Congreso de la Unión.

b) La facultad gubernamental de conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional obedece precisamente a la función del Estado mexicano de ser factor de equilibrio y equidad en las relaciones entre los grupos y clases sociales, y de garantía de que tales actividades se orientarán a la consecución de los objetivos nacionales, definidos por la propia Constitución y que serán objeto de precisión e instrumentación en los planes y programas de desarrollo.

c) La regulación de las actividades que demande el interés público

debe ser enmarcada en las facultades legislativas, reglamentarias de la Constitución, que corresponden al Congreso de la Unión, en los términos del artículo 73 constitucional, entre las que podemos destacar las previstas en las siguientes fracciones:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos de apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de emisión único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentaria del artículo 123;

XIII. ...para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

XXIX. Para establecer contribuciones (sobre las actividades, productos y servicios que la propia fracción enumera limitativamente);

XXIX. D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX. E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX. F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer ejecutivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.

Las fracciones XXIX D, E y F, fueron materia de la reforma de 3 de febrero de 1983. La fracción XXX funda la facultad reglamentaria general del Congreso de la Unión. El paquete de facultades legislativas en materia económica, conforme a las fracciones antes transcritas y la facultad reglamentaria general aplicable a los artículos 25, 26, 27, 123 y 131 de la Constitución, dotan al Estado del poder suficiente para regular la actividad económica nacional de tal manera que se asegure su papel rector y la orientación de las acciones relativas a los objetivos constitucionales.

d) La experiencia histórica ha determinado que el ejercicio exclusivo del Estado en las actividades estratégicas para el desarrollo, sea elemento fundamental de la rectoría económica estatal. El ámbito delimitativo de las áreas estratégicas es casuista y contingente, obedece a

factores históricos y se relaciona directamente con los objetivos y prioridades de nuestro desarrollo. Constitucionalmente, esta esfera de acción exclusiva se ha ampliado de los monopolios estatales consagrados por la Constitución de 1917, relativos a *acuñación de moneda; a los correos; telégrafos, radiotelegrafía, y a la emisión de billetes* por medio de un solo banco que controlará el gobierno federal, para adicionarlos con los correspondientes a la *comunicación vía satélite; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y la prestación del servicio público de banca y crédito*. Cabe aclarar que el Constituyente del 17, prohibió en general los monopolios, exceptuando de esa prohibición a los relativos a las actividades estatales antes señaladas. Esta redacción se conservó hasta el 3 de febrero de 1983, en que la nueva redacción del artículo 28 constitucional, establece: “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto...”, enumerando precisamente las que antes hemos listado.

Las funciones reservadas exclusivamente al Estado en las áreas estratégicas para el desarrollo nacional, podemos calificarlas de la siguiente manera:

I. Servicios públicos:

- Correos,
- Telégrafos,
- Radiotelegrafía,
- Comunicación vía satélite,
- Ferrocarriles,
- Servicio de banca central: acuñación de moneda, emisión de billetes,
- Servicio público de banca y crédito.

II. Explotación de recursos naturales no renovables:

- Petróleo y demás hidrocarburos,
- Minerales radioactivos.

III. Industrias estratégicas:

- Petroquímica básica,
- Generación de energía nuclear,
- Electricidad.

c) Al lado de las áreas estratégicas —reservadas exclusivamente al Estado-gobierno—, la Constitución vigente regula la categoría de áreas que se consideren prioritarias para el desarrollo nacional, asignando a la entidad estatal la función de promoverlas directamente o en colaboración con los sectores social y privado. La Constitución no define ni enumera las áreas prioritarias del desarrollo, por lo que quedarán suje-

tas a la determinación de las leyes y aun de los criterios de la administración pública federal. Para esto último no existe impedimento, pues, por un lado, no se trata de excluir o limitar de manera alguna la participación de los particulares y, por el otro, la propia Constitución atribuye al Estado la función de fomentar esas áreas, con su acción directa o con fórmulas de colaboración con los otros sectores de la economía nacional.

Prácticamente se abren las puertas más amplias para que el Estado pueda realizar toda clase de actividades económicas, sustituyendo, compitiendo y colaborando con los particulares, sean del sector público o del privado. La justificación es evidente; debe asegurarse la continuidad del desarrollo equilibrado e integral del país, mediante la participación activa y solidaria del Estado en la economía, en aquellas áreas insuficientemente cubiertas por los particulares. La limitación a esta atribución se encuentra en los propios fines del Estado, definidos por la Constitución y en el respeto irrestricto a las garantías individuales.

6. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

El artículo 26 de la Constitución, según fue reformado el 3 de febrero de 1983, asigna al Estado la función de organizar “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”.

Debemos entender el Sistema Nacional de Planeación como un instrumento indispensable para que el Estado ejerza la rectoría del desarrollo nacional y como una garantía de que ésta se orientará a los objetos previstos por la propia Constitución. Igualmente constituye la consolidación de un proceso histórico de planeación y programación gubernamentales, elevando a rango constitucional la función y la responsabilidad del Estado-gobierno de crear y aplicar dicho sistema.

La estructura y alcances de la planeación están determinados por el papel que corresponde al Estado en las actividades económicas; el reconocimiento a la existencia de los sectores social y privado de la economía; la garantía de la participación de éstos en la actividad económica nacional, en las áreas no reservadas expresamente al Estado-gobierno, y por el contenido y alcances del proyecto nacional definido en la misma Constitución.

Congruente con la garantía de participación de los diversos sectores sociales, el párrafo segundo del artículo 26 que analizamos, establece que la planeación será democrática y que “mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo”.

El penúltimo párrafo de este artículo determina que la ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación.

Como hemos afirmado previamente, la atribución corresponde al Estado-gobierno, a quien la Constitución le impone la obligación de instrumentar y considerar una amplia y democrática consulta popular que incluya a todos los sectores sociales.

El resultado previsto del Sistema de Planeación Democrática será un Plan Nacional de Desarrollo. Este plan será obligatorio para la administración pública federal; concertado con los gobiernos de las entidades federativas e inducido y concertado por los particulares.

7. FINES ECONÓMICOS DEL ESTADO

De los diversos artículos que hemos analizado brevemente en este estudio, y que integran lo que se ha denominado el capítulo económico de la Constitución, podemos resumir los fines económicos del Estado o, tal vez, con una mejor perspectiva, los fines del contenido económico del Estado. Éstos son:

— Afirmar y fortalecer la independencia económica de México como un requisito indispensable para fortalecer la soberanía nacional.

— Promover e impulsar el desarrollo integral del país, en lo económico, en lo político y en lo cultural.

— Promover y garantizar la concurrencia en las actividades económicas, con un sentido de responsabilidad social de los diversos sectores de la economía, incluyendo expresamente al sector público, al sector social y al sector privado, proveyendo a la distribución de funciones de acuerdo con las estrategias y prioridades del desarrollo nacional.

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

— Alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares y proveer las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

— Fomentar la creación de empresas y proveer a la población de mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad sus necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

— Preservar nuestros recursos naturales y garantizar su explotación y aprovechamiento de conformidad con el proyecto nacional definido por la Constitución.

— Mantener el equilibrio sano y equitativo entre los distintos sectores que integran la sociedad mexicana.

Para la realización de los fines económicos que en forma resumida hemos enumerado, en los diversos artículos que integran el llamado capítulo económico de la Constitución, se dota al Estado-gobierno de atribuciones y se le proporcionan los instrumentos correspondientes, en los términos en que lo hemos analizado previamente.

8. DEMOCRACIA SOCIAL

Hemos afirmado que el capítulo económico de la Constitución es congruente con los principios y postulados consagrados por el Constituyente de Querétaro y que las reformas recientes a las disposiciones constitucionales, materia de este breve estudio, sólo constituyen una precisión y actualización de aquéllas, “sin que se altere la estructura de nuestro orden normativo y constitutivo de gobierno”. Ahora afirmamos que las reformas recientes son igualmente congruentes con la concepción que define el sistema mexicano como una democracia social, en cuanto que se entiende por democracia no sólo a una estructura jurídica y un régimen político, sino como un régimen de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (artículo 3º, fracción I, inciso a, constitucional).

Como afirmamos en otra ocasión:

En la tercera década de este siglo quedó consolidado de manera definitiva el Estado de Derecho, con las características que debe poseer de acuerdo con la teoría constitucional: un régimen constitucional que consagra las garantías individuales, catálogo de los derechos humanos, paulatinamente enriquecido al incorporársele, en sucesivas reformas, nuevas prerrogativas del hombre y la sociedad; el reconocimiento de la titularidad de la soberanía nacional en favor del pueblo; la definición de la democracia representativa, como instrumento legal para el cambio pacífico, institucional y periódico de los gobernantes; separación de los poderes establecido conforme al modelo euroamericano, pero destacando la preponderancia del ejecutivo como condición para dar curso a la realización del proyecto nacional; la separación de la Iglesia y del Estado, herencia histórica legada por el movimiento de Reforma del siglo pasado; el control jurisdiccional de los derechos humanos y la constitucionalidad de las leyes, a través de una institución que distingue al país y que se denomina juicio de amparo; el régimen federal, como instrumento de organización política interna, que descentraliza funciones y garantiza la unidad nacional; así como el establecimiento del municipio libre, base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la federación. (*La democracia social en México*, Instituto de Capacitación Política, 1982.)

La Constitución de México se identifica como democracia social por-

que el Estado emana de la revolución, se apoya en una alianza de clases para realizar el proyecto nacional definido por ella. En este contexto se inscribe el capítulo económico de la Constitución que promueve y garantiza la participación, responsable y solidaria de los diversos sectores sociales, en las actividades económicas, y propende a mantener un equilibrio en las cargas y responsabilidades, así como en el disfrute de los beneficios que resulten de la actividad económica nacional.

La rectoría del Estado en el quehacer económico nacional constituye el factor fundamental de equilibrio y equidad, así como el puente indispensable para vincular la Constitución formal con la Constitución real de la nación mexicana, entre el país formal y el país real.

Hemos titulado este trabajo "El capítulo económico de la Constitución", para identificar y dotar de unidad sistemática los artículos 25, 26, 27, 28 y 131 de la Constitución. Sin embargo, nuestra profunda convicción es que toda la Constitución es al mismo tiempo indisolublemente económica, política y jurídica. Es económica porque la organización fundamental que propone para la sociedad y los individuos descansa en su reconocimiento de la interdependencia y el enlace dialéctico de los factores de producción: individuos, grupos sociales y Estado; y porque contiene el fundamento y la reglamentación esencial del régimen de propiedad en sus modalidades diversas y las formas de participación de los sectores en la actividad económica nacional.

Es política, porque reproduce el pacto que genera la organización superior en que descansa nuestra realidad estatal y reglamenta el ejercicio del poder, nuestro régimen de gobierno, las relaciones entre gobernantes y gobernados, la distribución del poder en los diversos órganos, los límites al ejercicio del poder y el sistema de controles horizontales y verticales a que está sujeto éste. Es evidente que todas las atribuciones estatales, incluyendo las relativas a la actividad económica, se insertan en esta estructura y corresponden a nuestro régimen de gobierno.

Es jurídica, porque es la norma de normas. Es el ordenamiento superior que regula la convivencia en el ámbito de la nación mexicana.