

LA ECONOMÍA MIXTA

Jorge Ruiz Dueñas

SUMARIO: I. Sobre el concepto. II. Economía mixta como aproximación al capitalismo regulado. III. Economía mixta como aproximación al capitalismo neoliberal. IV. Economía mixta como capitalismo de Estado. V. Los diversos sectores de opinión. VI. Elementos constitucionales para la integración del concepto en México. VII. Los medios de producción del Estado en la Constitución.

I. SOBRE EL CONCEPTO

No dejan de ser sorprendentes las múltiples referencias que los mexicanos hacemos en el ejercicio de la vida pública y en el cotidiano debate nacional, a un concepto que asumimos como síntesis de nuestro sistema socioeconómico y que empleamos profusamente, al grado de que sólo unos lustros atrás, en otro clima de tolerancia política, se le consideraba como característica única y diferente del país: la economía mixta. Más aún, si advertimos la ausencia de una definición legal de lo que ha de entenderse por ello, o de referencia específica en nuestro texto constitucional. Adicionalmente, una escrupulosa revisión de los informes presidenciales anteriores a los años sesenta difícilmente podrá evidenciar invocaciones a este término, el cual, por otra parte, tenemos la convicción de que es el sistema económico preconizado en nuestra Constitución política.

Sabemos que la carta de Querétaro dio inicio a nuevas formas y contenidos alejados del tradicional individualismo liberal a ultranza. Su texto fincó un nuevo Estado social de derecho, donde la propiedad adquirió también nuevo sentido; los derechos sociales fueron establecidos y protegidos, y el Estado cobró una órbita de acción orientada a la justicia social y a la preeminencia de los valores públicos sin negación de las libertades ni de la propiedad privada. Sin embargo, resulta insostenible negar que nos debatimos en una polémica cuyo eje son las concepciones de diversos grupos que componen la sociedad, respecto a nuestro régimen de vida económica. Es verdad que no pretendemos ser una sociedad unánime, pero también lo es que el pacto social puede

diluirse cotidianamente por la ausencia de convenciones sólidas para dirimir nuestras controversias. Parecen haber pasado ya los peores momentos, en los que ciertas minorías privilegiadas enjuiciaban el principio de la economía mixta como forma de vida de los mexicanos; sin embargo, la extensión o limitación conceptual son aún motivos de discusión. Bastaría leer los diarios del país para probar que, en más de una ocasión, los atributos dados al término parecen ser diferentes para obreros, empresarios y funcionarios; más aún, no se trata de bloques rígidos, en ellos hay una amplia gama de matices, los cuales hacen notar las diversas ideologías.

Entendemos, pues, que no estamos en presencia de un concepto jurídico, sino ante un término que la práctica cotidiana ha hecho acuñar en el libro de la economía política; pero, como veremos brevemente, también en esa materia hay ambigüedad e imprecisión. Por ello, no sólo en México, la economía mixta no es una estructura teórica sino un conjunto de ellas; o mejor dicho, hay tantas economías mixtas como sistemas económicos, habida cuenta de que no existe una economía estrictamente capitalista o colectivista. El destino del excedente suele transitar caminos tan complejos. Aparentemente en las democracias occidentales se ha querido reconocer en cierta economía mixta una forma matizada de economía de mercado intervenido, como reacción al Estado liberal de corte vigilante, cuyos excesos y falencias propiciaron y requirieron una mayor intervención coyuntural y anticíclica estatal. Sin embargo, resulta ser un problema de graduación y de instrumentos económicos instituidos por el Estado, los que hacen las diferencias; por eso también en las sociedades de mercado podemos detectar una diversidad de economías mixtas a pesar de que no se haga referencia a dicha denominación. En cualquier caso, el régimen jurídico, en particular las normas constitucionales, determinan el marco de las relaciones de los agentes económicos.

La revisión de la literatura especializada en el tema de las economías mixtas parece demostrar que se hace referencia con ese concepto a nociones habituales, pero no por ello delimitadas con precisión. Como veremos, se pueden encontrar distintos tipos de conceptualizaciones —desde algunas muy limitadas, hasta otras muy amplias— que toman por objeto de definición aspectos de las relaciones económicas público-privadas en las sociedades contemporáneas. De esta forma, una primera noción general hace derivar el carácter mixto del funcionamiento económico nacional de una combinación de los aspectos estatales con los privados en la producción, distribución y el consumo de bienes y servicios. La concepción del Estado gendarme postulada por la familia

de doctrinas liberales, da lugar, a pesar de todo, como veremos más adelante, a otra forma de economía mixta. Vano sería pretender que este concepto de un Estado promotor de las relaciones mercantiles espontáneas deje de tener predicamento en importantes sectores de opinión. Por el contrario, la actualidad nos muestra revigorizado el debate entre los partidarios de una economía mixta más estatista y otra más privatista. Aceptando entonces que la combinación de formas de propiedad estatal con formas privadas sería la base de una economía mixta de mercado, vemos que a partir de esos fundamentos las características definitorias de la interrelación resultan de factores históricos, económicos e institucionales propios de cada país.

Desde una perspectiva jurídica, el derecho público constituye el área natural de desenvolvimiento de la problemática referida a estos sistemas económicos. Sin duda, fue la creación de empresas en las que se asociaba la inversión privada con la gubernamental, la que dinamizó en el capitalismo esa forma de caracterización "mixta" de los hechos económicos. Pronto, el concepto y sus proyecciones más inmediatas rebasaron el marco societario para hacer referencia a las numerosas intersecciones entre el derecho público y el derecho privado, tanto en los niveles de las instituciones como de los procedimientos.¹ Ello ha dado lugar a extensos debates doctrinarios sostenidos por diversos sectores sociales, sobre la compatibilidad de los intereses públicos y privados, es decir, sobre los fundamentos de cierta economía mixta.

Por otra parte, la presencia de algunos elementos de apropiación privada del excedente en los países del este de Europa ha llevado a que sean también, en ocasiones, calificados como países de economía mixta. Es así como se pretende explicar la presencia de islas de capitalismo de los particulares agrupados en cooperativas para la explotación, entre otros, del agro húngaro y polaco. Por otra parte, si alguien no estuviese convencido de los enjuiciamientos que resultan en la órbita socialista por la distribución burocrática del excedente, baste tomar el caso de Yugoslavia, cuya oposición a ciertas rigideces soviéticas la llevarían, en los años cincuenta, a la promulgación de una Constitución que reconoce en la propiedad colectiva y no en la propiedad estatal la forma más perfecta de la propiedad social.

Por todo ello, conviene hacer un breve recuento simplificado del esquema en que se encuadran en otras disciplinas, tres modelos básicos de economía mixta. Asimismo, intentaremos aproximarnos a la forma de entender el multicitado término por diversos grupos de nuestra socie-

¹ Marchat, Philippe, *L'économie mixte*, París, PUF, 1971, p. 6.

dad, para mostrar que no se trata de una concepción nacionalmente compartida. El propósito es desdibujar la convicción de quienes consideran que hablamos de un término unívoco, y no de una polisemia cuyos estragos políticos son las interpretaciones de acuerdo a los intereses personales, situación que nos demanda un esfuerzo de integración de los abundantes elementos que tiene hoy la Constitución, para especificar las notas distintivas de nuestro sistema económico, preservarlo y sostenerlo.

Veamos ahora tres tipos paradigmáticos de economías mixtas.

II. ECONOMÍA MIXTA COMO APROXIMACIÓN AL CAPITALISMO REGULADO

La concepción keynesiana de la economía está fuertemente ligada a una idea de regulación de conjunto. Baste recordar que probablemente el gran principio de esa escuela sea que los gobiernos deben equilibrar mediante instrumentos de política pública, el balance de la oferta y la demanda global. De allí que la oposición entre una economía de radical "dejar hacer" y otra controlada por el gobierno, les pareciera carente de sentido. Si alguna coyuntura histórica propendió a la apología del capitalismo liberal después de 1970 y a la regulación pasiva, antes, otras coyunturas del mismo tipo favorecieron la regulación gubernamental activa. En lo que habría que optar, ciertamente, es entre las diversas formas de control y regulación. Una economía regulada por el gobierno no implica en la idea keynesiana, una solución totalitaria para el régimen político correspondiente.

La concepción misma de esa economía mixta de mercado reposa en un programa de pleno empleo liderado por el gobierno pero sin cuestionar las bases del régimen de libre empresa. De allí que la participación estatal en la economía deba guardar ciertas proporciones, mucho más cualitativas que cuantitativas, a fin de no anegar el funcionamiento del impulso privado. De esa forma, los límites de actuación estatal no son inmutables sino que, muy por el contrario, se mueven tanto como lo hacen los patrones de crecimiento y acumulación en cada coyuntura de desarrollo.

En general, podríamos decir que entre los partidarios de estos postulados existen matices no menores con respecto a las corrientes que integran el mismo grupo doctrinario. Mientras algunos buscan alcanzar el objetivo del pleno empleo con el mejoramiento generalizado de los niveles de vida, a costa de una disminución relativa en los excedentes apropiados por los propietarios, otros persiguen el mismo fin pero con políticas más gradualistas que las anteriores.

Una de las expresiones constitucionales más depuradas sobre este arquetipo de economía política pareciera ser nuestra actual carta magna, por las características expresas de sus opciones. Sin embargo, antes de los años de la depresión, el Constituyente de Querétaro definió formas de participación y tutelaje social inéditos para la teoría y la práctica constitucional de la época. Otros casos nacionales no incurren en precisiones, sino en interpretaciones constitucionales. Sin embargo un ejemplo tangencial de adhesión a este esquema lo representa el artículo 40 de la Constitución española cuyo mandato a los poderes públicos expresa que: “[...] de manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”.² En el caso de Nicaragua, la nueva Constitución promulgada el 9 de enero de 1987³ no nos permite un espacio suficiente de interpretación. Valga sin embargo decir que si bien el Estado se declara garante de la economía mixta (artículo 5, primer párrafo), la cual asegura la coexistencia de las distintas formas de propiedad: “pública, privada, asociativa, cooperativa y comunitaria [...]”, en función de los intereses nacionales y con el propósito de “[...] contribuir a la creación de riquezas para satisfacción de las necesidades del país y sus habitantes” (artículo 5, tercer párrafo), se requiere confrontar la vertebración de los textos citados con el artículo 44 que precisa el derecho “[...] a la propiedad personal que le garantice [a los nicaragüenses] los bienes necesarios y esenciales para su desarrollo integral”, al igual que con el artículo 103 que “garantiza la coexistencia democrática” de las formas de propiedad mencionadas, “[...] supeditadas a los intereses superiores de la nación”. Así pues, aún sería imprudente asimilar esta economía mixta de manera absoluta al capitalismo de Estado.

III. ECONOMÍA MIXTA COMO APROXIMACIÓN AL CAPITALISMO NEOLIBERAL

El capitalismo neoliberal se opone al de origen keynesiano, básicamente en el tipo de regulación de la economía que propugna. Al contrario del tipo de economía mixta con estabilizadores automáticos monetarios, fiscales, búsqueda del pleno empleo y déficit presupuestal compensatorio, la economía del neoliberalismo tiene por objetivo una reglamentación mínima de los negocios privados por parte del go-

² España, “Constitución Española”, *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, núm. 311.1, 29 de diciembre de 1978.

³ Nicaragua, “Constitución Política”, *La Gaceta. Diario Oficial*, Managua, año XCI, núm. 5, 9 de enero de 1987.

bierno, una política monetaria basada principalmente en el control de la cantidad de moneda en circulación y un nivel de empleo espontáneo en relación a la dotación de factores productivos.

Las particularidades que han permitido catalogar a Hayek, Friedman y Buchanan, como componentes de una corriente liberal aparentemente novedosa, quizá podrían resumirse en lo que dentro de su enfoque constituye la comprobación de una doble falla dentro de las formas de organización capitalista de la producción: la del gobierno y la del mercado. De esa manera, la permanencia de la economía del Estado benefactor habría hecho olvidar, según los neoliberales, la crítica que sería adjudicable a las intervenciones gubernamentales en la economía y a las limitaciones de la libertad política que entrañan las grandes burocracias públicas cuando no existe un régimen de controles eficientes.

De ese doble fracaso del gobierno y el mercado surgirá la necesidad de reorganizar los capitalismo de esencia ortodoxa con una composición mixta dentro de la cual el Estado tendrá menores facultades regulatorias y —en cambio— ellas pasarían en su mayoría a la iniciativa privada. Pero es un grave error suponer que el sistema propuesto por el neoliberalismo es absolutamente antigubernista. En palabras de Buchanan, vemos que un aspecto básico de su concepción liberal (no libertaria) del Estado, está constituido por las funciones de gendarme especialmente encargado de asegurar el cumplimiento de los contratos privados. Además, el sistema depende en mucho de una infraestructura en la cual, debido a las grandes inversiones y largos periodos de maduración, la actividad estatal no es sustituible.

El neoliberalismo no solamente se aplica en el campo monetario, sino que además comprende otros tres aspectos complementarios, a saber: el aspecto político o el movimiento de la elección pública (*public choice*); el aspecto social con las teorías del "capital humano", las cuales son un intento de extender el paradigma a la sociología; y el aspecto jurídico, mediante el movimiento de los derechos de la propiedad, "cuyo papel primordial es custodiar esos derechos y asegurar el cumplimiento de las obligaciones pactadas entre individuos".⁴ Así, el capitalismo mixto neoliberal adquiere una configuración de conjunto que sobrepasa extensamente las recomendaciones de política monetaria.

Para esta vertiente, la solución regulada y burocrática es siempre menos eficiente que la de mercado; el Estado absorbe más recursos de la sociedad que los retornados. Su programa político e ideológico

⁴ Villarreal, René, *La contrarrevolución monetarista*, México, Océano, 1983, p. 460.

es el neoliberalismo que se presenta como requisito de la libertad política. Pero en América Latina la libertad económica no ha implicado tal libertad; al contrario, el liberalismo económico requiere en general de un totalitarismo político. ¿Por qué la aplicación de los criterios de maximización económica tienen un efecto sistemáticamente negativo al fomentar la represión en los países latinoamericanos? La razón es que el funcionamiento de sus economías con probadas fallas en la integración de las ramas de actividades y las instituciones hacen necesario que la búsqueda de un umbral mínimo de eficiencia deba atacar los precarios niveles de vida ya alcanzados y —en consecuencia— requerir de un gobierno que imponga ese supuesto proceso de transición por medio de la represión social. Un ejemplo de esta concepción, garante del principio de subsidiariedad, lo constituyó el artículo 170 de la Constitución del Brasil de enero de 1967, cuya enmienda número 1 del 17 de octubre de 1969 acentuaba aún más tal característica.⁵

IV. ECONOMÍA MIXTA COMO CAPITALISMO DE ESTADO

Resulta razonable suponer que en un futuro no lejano la teoría de la acumulación capitalista aclarará la dinámica de los diferentes tipos de economías mixtas, tanto en los capitalismo de Estado orientales como de los capitalismo de Occidente. Desde el punto de vista de la economía política, parece difícil pasar por alto el hecho de que la forma de propiedad de los medios de producción no constituye la única condición para la explotación del trabajo asalariado. Baste mencionar, justamente, que el régimen salarial es inherente a todo sistema de explotación de la fuerza de trabajo, bien sea con propiedad estatal de los medios de producción o propiedad privada de los mismos.

Así como las clases obreras de Occidente muestran enormes dificultades para superar en sus prácticas reivindicativas al keynesianismo, un tratadista algo malicioso⁶ podría hacer deducciones conducentes a afirmar que el capitalismo de Estado o las economías mixtas de Oriente constituyen un keynesianismo sobredesarrollado. En efecto, aunque ya no tuvieran esos regímenes económicos por mira esencial el salvaguardar al capitalismo privado, ellos buscarían dentro de su industrialización acelerada y en una normatividad: socializar las inversiones de gran envergadura, corregir las desigualdades en la distribución del

⁵ Brasil, "Constituição da República Federativa do Brasil", *Diário Oficial*, Brasília, 30 de octubre de 1969.

⁶ Mattick, Paul, *Marx y Keynes. Los límites de la economía mixta*, México, ERA, 1975, p. 273.

ingreso y de las riquezas, y normativizar la propensión a consumir en una economía de pleno empleo y libre de grandes fluctuaciones cíclicas. Ahora bien, las Constituciones de estos Estados son consideradas como instrumentos para la consolidación del poder socialista, asimismo tienen un papel didáctico y de divulgación. El texto ha de reflejar la realidad social y económica y el programa del partido, por lo cual sus reformas revelan la dinámica de aquél. Esta doctrina de Constitución-balance fue expresada por Stalin con motivo del proyecto constitucional de 1936 de la URSS. Con un lenguaje más depurado, la Constitución soviética de 1977 sostiene su estilo programático.⁷

Mientras tanto, del lado del capitalismo ortodoxo cada vez resulta más claro que las nacionalizaciones no implican ninguna clase de capitalismo de Estado. Independientemente del procesamiento efectivo de cada una de ellas (indemnizaciones, sectores de actividad afectados, etcétera), el industrialismo moderno de grandes unidades económicas controladoras del proceso de producción colectivo no se pone en cuestión por las modificaciones en algunas formas de propiedad, ya que su funcionamiento esencial parte de la organización particular dada al proceso de trabajo.

V. LOS DIVERSOS SECTORES DE OPINIÓN

Veamos ahora el mosaico de interpretaciones que pueden derivarse de un examen de las apreciaciones y conceptualizaciones de los diversos grupos intermedios y de los funcionarios. Las opiniones registradas no son exhaustivas, pero sí representativas desde el punto de vista de un análisis amplio seguido a través de varios lustros, el cual no es el caso reproducir aquí.

a) Funcionarios públicos. Para éstos, generalmente la economía mixta resultaría ser un sistema social alternativo al capitalismo y al socialismo con una serie de características particulares, como aclaramos al principio. Permittiéndonos algunas libertades en la interpretación, podríamos afirmar, de acuerdo con las fuentes de referencia, que el régimen económico de economía mixta imperante en México representa una anticipación de la evolución social. Ya en alguna ocasión un presidente de la República sentenciaba: "Tarde o temprano, el capitalismo y el socialismo confluirán en un régimen de economía mixta".⁸

⁷ Véase, Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, pp. 508-513.

⁸ Véase declaraciones de Luis Echeverría, *Excélsior*, México (25-IV-72), p. 1-A.

Una vez que la sociedad mexicana ha optado por esa forma de organización social, se dice, queda planteado no solamente una elección en cuanto a las formas de organización, sino también el sendero a seguir para arribar a las grandes metas del desarrollo económico y social. Al elegir una trayectoria de desarrollo y una forma de organización colectiva, se desechan tanto las formas socializantes como las liberales. En cuanto a las primeras, lo asegura una debida promoción de la iniciativa privada; otras características del sistema permiten incluso levantar una verdadera barrera al colectivismo: "Refuto... que México va hacia el socialismo",⁹ afirmaba hace años un distinguido político. En cuanto a los liberalismos, queda claro que existe una tradición orgánica plasmada en la carta magna que rechaza los principios del "dejad hacer, dejad pasar".¹⁰

Aunque esa economía mixta no tenga un funcionamiento sin contradicciones, algunos funcionarios públicos tienden a enfatizar las carencias de una clase empresarial nacional poco dinámica y arrojada; de esta manera consideran que esas carencias ponen en jaque el carácter mixto del sistema, pues: "El Estado mexicano durante mucho tiempo ha puesto una confianza no justificada en el espíritu de empresa de una clase empresarial que jamás se ha distinguido por tenerlo".¹¹ Para otros funcionarios, en cambio, la economía mixta permitirá una evolución social óptima de la nación mexicana siempre que se cuente con una administración social de la producción eficiente y conducida por el gobierno,¹² en donde el capital extranjero tenga su papel también participativo y no concentrante y excluyente,¹³ basada en la cooperación y la concertación entre los diversos sectores sociales y no en la lucha de clases.

... [en la] economía mixta [...], la práctica de la cooperación, la concordia, la comunicación y el trabajo conjunto entre el Estado y

⁹ Eliseo Mendoza Berrueto (subsecretario de Comercio), *Excélsior*, México (13-V-75), p. 1-A.

¹⁰ Véanse declaración de José Campillo Sáinz (secretario de Industria y Comercio), *Excélsior*, México (11-III-76), p. 1; y Alfonso Cebreros (subsecretario del Patrimonio Nacional), *El Sol de México*, México (12-VIII-76), p. 1.

¹¹ Horacio Flores de la Peña (exsecretario del Patrimonio Nacional), *Excélsior*, México (5-X-86), p. 10-A.

¹² Véanse declaraciones de Alfonso Cebreros (subsecretario del Patrimonio Nacional), *El Sol de México*, México (11-VIII-76), p. 6-B; y Puente Leyva, Jesús (director de Nacional Financiera), *Excélsior*, México (26-XII-75), p. 18-A.

¹³ Véase conceptos de José López Portillo, *Excélsior*, México (22-X-75), p. 16.

el capital privado, no son sólo posibles, sino que nos están dando resultados materiales.¹⁴

Tampoco debe representar una interpretación estatal de filiación estatista, sino ha de tomar en cuenta el sentido dinamizador de esa intervención para otorgar un ámbito siempre expansivo del régimen social de producción, más allá de los avatares coyunturales. Por ello se ha dicho: "El Estado... pretende complementar el amplio espectro de la economía mixta".¹⁵ Ahora bien, en los últimos tiempos esto ha entrado francamente en un debate que implica posiciones muy claras para los funcionarios de los gobiernos actuantes. Con tal punto de vista véanse estas expresiones:

... La economía mixta se ha convertido en el tema más controvertido en vísperas del final de otro sexenio...¹⁶

... vender una empresa no significa reprivatizar la economía...¹⁷

[... para México el] camino sigue siendo la democracia plural y la economía mixta.¹⁸

b) Los grupos de poder económico. Una de las características esenciales de la economía mixta como aproximación al capitalismo regulado en el enfoque de los grupos de poder económico, es aquella que reúne dos formas de planificación: una imperativa para el sector gobierno y otra indicativa para los particulares. De esa forma, un sistema de esa naturaleza, respetuoso de las libertades individuales, conformaría un sistema destinado a "[...] un programa de desarrollo económico, de carácter compulsivo para el sector público y de carácter indicativo para el sector privado".¹⁹

Pero la idea de los grupos de poder económico suele estar animada por el interés de constituir una economía basada en la teoría de la subsidiariedad del Estado, la cual iría dando un nuevo contenido al

¹⁴ Francisco Javier Alejo (secretario del Patrimonio Nacional), *Novedades*, México (21-IV-75), p. 1.

¹⁵ Arsenio Farel Cubillas (secretario de Trabajo y Previsión Social), *Uno más Uno*, México (6-II-87), p. 7.

¹⁶ José Campillo Sáinz (secretario de Industria y Comercio), *Revista Expansión* (14-IV-76), p. 7.

¹⁷ Véase declaraciones de Francisco Labastida Ochoa (secretario de la SEMIP), *Novedades*, México (21-VII-83), p. 1.

¹⁸ Miguel de la Madrid, *Excelsior*, México (17-VI-83), p. 10-A.

¹⁹ Véase Primer Foro Nacional sobre el Papel de la Empresa en la Programación de una Economía Mixta, *Revista Expansión* (14-IV-76), p. 11.

régimen de economía mixta mexicano, superándose las incompatibilidades filosóficas de los capitalismo y los socialismos. Así, se decía "la economía mixta debe tener el principio de la subsidiariedad[...] Tanta sociedad cuanto sea posible, tanto Estado cuanto sea necesario".²⁰ Estado y sociedad quedarían así articulados en términos de posibilidades y necesidades, para aceptar una política pública que fuera reemplazando al sistema vigente.

Se pueden registrar otra variedad de posiciones por parte de estos grupos. Por un lado estarán quienes ven o vieron al régimen de economía mixta como precedente para México,²¹ pero a través del tiempo las posiciones han ido evolucionando hacia diferentes actitudes que en ciertos momentos resultaron ataques personales²² o al sistema mismo. Sin embargo, no se puede afirmar que los grupos de poder económico se vuelcan hacia posiciones antigubernistas que sólo conducirían al caos.²³ Por el contrario, desde hace tiempo que reivindican las funciones productivas del gobierno a partir de su funcionalidad social:

Creo que hay una gran concordancia en la manera de pensar del gobierno y los empresarios. No hay una gran concordancia en la manera de actuar, pero sí en las metas. En ocasiones estamos en desacuerdo con la manera de alcanzarlos...²⁴

Es claro que los grupos de poder económico requieren de un inversionista que no se vea influido por los plazos de maduración de la inversión, mientras ellos juegan diferentes expectativas en los mercados.²⁵

²⁰ Véase José M. Basagoiti (presidente de la Cámara Internacional de Comercio), *Excélsior*, México (13-I-76); y J. Morales Mancera (dirigente de la Unión Social de Empresarios Mexicanos), *Excélsior*, México (25-IX-75), p. 33-A.

²¹ Véanse declaraciones de Manuel Espinoza Iglesias, *El Día*, México (18-V-71), y de Gastón Azcarraga (conferencista de la Unión Social de Empresarios Mexicanos), *Excélsior*, México (31-VII-71), p. 1-A.

²² Véase declaraciones de F. Yllanes Gaxiola, L. Servitje y J. Millan (representantes empresariales), *Excélsior*, México (24-III-76), p. 1-A.

²³ Véanse declaraciones de Francisco Sánchez Vargas (coordinador de la Junta de Presidentes de Cámaras Industriales de Jalisco), *Excélsior*, México (17-VI-76), p. 22-A; Jorge Sánchez Mejorada (presidente de la Concamin), *Revista Expansión* (12-I-77), p. 25; CONCANACO. *Uno más Uno*, México (13-X-80), p. 12; y de Mario Aguero (presidente del Instituto Mexicano de Finanzas), *El Financiero*, México (28-XI-83), p. 1.

²⁴ Armando Fernández Velasco (presidente de la Coparmex), *Excélsior*, México (13-IV-75), p. 1-A.

²⁵ Véanse declaraciones de Joaquín Pria Olavarrieta (presidente de la Canacinttra), *Revista Expansión* (23-VI-76), p. 25; Agustín F. Legorreta (expresidente de la Asociación de Banqueros de México), *Excélsior*, México (2-XI-77), p. 1-a; y Juan Betanzo (presidente de la Asociación de Importaciones y Exportaciones de la República Mexicana), *Excélsior*, México (4-VIII-77), p. 1-A.

De esa manera, piensan, en la actualidad la economía mixta debería trocarse en una de orden participativo con intervención subsidiaria del gobierno, que responda a las necesidades de todo Estado moderno y de todo sistema de características financieras sobresalientes: "... Pedirle al gobierno el retiro total de la economía es ir contra su necesidad de Estado contemporáneo; pero permitirle que siga avanzando es observar de manera impasible el suicidio colectivo".²⁶

De esta manera el intervencionismo de viejo cuño les resulta obsoleto,²⁷ aunque no se verifique una fuerte privatización de la economía sino se busque la mencionada subsidiariedad,²⁸ en el entendimiento de que la clase empresarial considera tener atributos sobresalientes de creatividad y productividad.²⁹

c) Los trabajadores. La concepción obrera del sector institucional de los trabajadores ha rechazado la solución socialista, pero el punto del acuerdo social en algún momento fue difuso respecto a la estructura teórica que lo definiese. Así, Fidel Velázquez llegó a declarar: "No estamos de acuerdo con el sistema de economía mixta, porque con él son los empresarios los que deciden al tener en sus manos el poder económico"; y otro giro surge cuando agregaba, "[...] tendríamos que ir a la nacionalización total, pero eso no lo vemos posible ahora".³⁰

Distinguidos miembros de este movimiento obrero aprecian un mandato constitucional en la economía mixta,³¹ pero la flexibilidad del concepto es lo que puede explicar su reclamo de no tolerar más un gobierno político de las mayorías con estructuras económicas de minorías. Durante 1982, las cúpulas laborales consideraron fundamental impulsar el llamado capítulo económico para fortalecer al sector social, anticipando las reformas constitucionales.³² De cualquier forma, es apreciable el reencauzamiento de las tesis a la economía mixta como oposición al lucro mercantilista, pero también al socialismo,³³ contrariamente a la

²⁶ Véase declaraciones de Nicolás Madáhuar (presidente de la Concanaco), *La Jornada*, México (26-I-86), p. 5.

²⁷ Véase declaraciones de Edward J. Streator (representante de Estados Unidos ante la OCDE), *El Financiero*, México (5-I-87), p. 22.

²⁸ Véanse declaraciones de José M. Basagoiti (presidente de la Coparmex), *Excélsior*, México (23-VI-82), p. 1-A; y José M. Basagoiti. *op. cit.*, p. 1.

²⁹ Véase declaraciones de José Coindreau (presidente de la Coparmex), *Uno más Uno*, México (28-XI-80), p. 15.

³⁰ Véase declaraciones de Fidel Velázquez en *Excélsior*, México (16-VIII-79), p. 1-A.

³¹ Véase entrevista a Ángel Aceves Saucedo, *Excélsior*, México (4-VI-80), p. 1-A.

³² Discurso de Salvador Ramos Bustamante, *El Nacional*, México (13-III-82), p. 14.

³³ Declaraciones de Ángel Olivo Solís, *Excélsior*, México (2-V-84), p. 14-A.

filiación ideológica de las mayores agrupaciones proletarias de insurgencia sindical independiente.

d) Los grupos no patronales. La economía mixta motiva debates desde su conceptualización misma. Así, mientras hay quienes niegan enfáticamente la posibilidad de atributos mixtos en los capitalismos privados dependientes, sin hacer mención de los capitalismos de Estado dependientes,³⁴ otros piensan que es necesario redefinir su contenido en función del estado evolutivo alcanzado,³⁵ aunque ello no debería implicar una sobrepolitización del debate mencionado.³⁶ Esto último no implica negar las facetas políticas de este régimen, lo que sería inconveniente, ya que el centro de su funcionamiento mismo está basado en mecanismos de poder y apropiación que adquieren particularidades nacionales en México³⁷ difícilmente reductibles a una sola etapa de crecimiento; sin embargo, algunos creen que el mismo se encuentra imposibilitado para asegurar las bases de un crecimiento sostenido;³⁸ y otros le niegan la funcionalidad productiva esencial de todo proyecto colectivo nacional.³⁹

e) La prensa. Como ya señalamos en otros apartados, las postrimerías de toda administración sexenal en México parecen tiempo propicio para que se reanime el debate sobre la economía mixta. Así lo registra la prensa. Aunque esta situación no sea inédita, siempre parece actuar como catalizador de diversos intereses sectoriales que compiten en la sociedad.⁴⁰ Algunos articulistas se precipitan a inferir las intenciones de ciertos actores sociales, movidos por el desconocimiento de las posiciones respectivas.⁴¹ Pero no faltan quienes vislumbran en la economía mixta, diferentemente a los ejemplos citados recientemente, una forma de coexistencia pacífica entre los distintos sistemas sociales y sus animadores,⁴² abandonando así la idea que otros podrían sustentar sobre las incompatibilidades filosóficas entre los diversos capitalismos

³⁴ Véase declaraciones de Ernest Mandel (dirigente de la Cuarta Comunista Internacional), *Revista Expansión* (25-VIII-80), p. 21.

³⁵ Véase Javier Wimer, *La Jornada*, México (4-VII-87), p. 5.

³⁶ Véase Manuel González Hinojosa, *Excélsior*, México (7-III-87), p. 8-A.

³⁷ Benjamín Retchkiman (Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM), *Excélsior*, México (1-X-75), p. 4-A.

³⁸ Ricardo Carrillo Arronte (director del Plan Lerma), *El Heraldo*, México (13-VIII-76), p. 3.

³⁹ Véanse declaraciones del Círculo de Economistas del Instituto Politécnico Nacional, *Excélsior*, México (6-IX-82), p. 33-A; y Alvaro Cepeda Neri, *La Jornada*, México (1-VI-86), p. 15.

⁴⁰ Véanse Arnaldo Córdoba, *Excélsior*, 1976; y Enrique Padilla Aragón, *El Día*, México (28-III-76), p. 7.

⁴¹ Véase Carlos Pereyra, *Excélsior*, México (15-III-76).

⁴² Véase J. A. de la Torre Rangel, *Excélsior*, México (23-VII-76).

en las sociedades industriales. En un sentido semejante, aunque no igual, la economía mixta también es asimilada a un contrato social de conciliación con lo que se recuperan anteriores posturas sobre la concertación social y los pactos correspondientes.⁴³

Otros diaristas debaten las posibilidades y la debilidad efectiva de la economía mixta, a través de formas organizacionales que recuperan elementos de capitalismo privado y capitalismo de Estado, respectivamente.⁴⁴ Algunos más se motivan para revivir épocas intelectuales preteritas,⁴⁵ o los impulsa una euforia que cae en la sacralización del Estado a nombre de la economía mixta. En otras ocasiones se pretende asumir la necesidad de avanzar hacia lo que se califica de verdadera economía mixta, mediante la ampliación del capitalismo de Estado.⁴⁶ También se ven preocupantes signos cruciales de nuestra realidad inmediata, que podrían llegar a cuestionar la funcionalidad de un régimen económico político de probada estabilidad, hasta hoy, gracias a su estructura de alianzas sociales:

... Se evidencia una irracionalidad creciente de esa economía mixta, cuya composición se caracteriza por un sector público soportador y estimulante del sector privado, sin que el pueblo reciba los beneficios de esta alianza burguesa.⁴⁷

Luego de que las enormes posibilidades financieras otorgadas por una coyuntura sumamente favorable de la división internacional del trabajo reafirmaron a la economía mixta, se han motivado también legítimas inquietudes que confunden la significación esencial del Estado con la del gobierno, al punto de creer como posible que se privatice aquél.⁴⁸

VI. ELEMENTOS CONSTITUCIONALES PARA LA INTEGRACIÓN DEL CONCEPTO EN MÉXICO

Intentemos ahora integrar la evolución del concepto a partir del texto constitucional de Querétaro, mismo que al transformarse se ha ido adecuando a las condiciones y a las necesidades contemporáneas del país. Conviene recordar que la pretensión de los constituyentes de 1917

⁴³ Véase Editorial, *Uno más Uno*, México (13-IX-78), p. 3.

⁴⁴ Véase Adolfo Gilly, *Uno más Uno*, México (11-XII-79), p. 9.

⁴⁵ Véase Rafael Galván, *Excélsior*, México (11-IV-80), p. 7-A.

⁴⁶ Véase Antonio Delhumeau, *Excélsior*, México (26-II-76), p. 7-A.

⁴⁷ Armando Labra, *Excélsior*, México (25-X-74), p. 7-A.

⁴⁸ Véase Gastón García Cantú, *Excélsior*, México (2-VI-86), p. 1.

no estaba vinculada con la idea de un Estado totalitario, pero rechazaron el Estado liberal que había propiciado enormes desequilibrios entre la población en un marco de injusticia y concentración de la riqueza. El resultado, un Estado de economía intervenida para tutelar los derechos de las mayorías y el interés de la economía pública. Si aceptamos que la nota fundamental de cualquier economía mixta de mercado se relaciona íntimamente con las atribuciones que el Estado tiene para participar, directa e indirectamente, en las diversas fases del desarrollo social y de la vida económica, coincidiríamos en que, entre otros aciertos distintivos de la carta de Querétaro, el Estado mexicano implícitamente se estructuró en un sistema de este orden anticipándose, en ciertos aspectos, a los postulados que el discurso keynesiano propugnaría para atenuar las erosiones sociales de la crisis capitalista de los años veinte. Disposiciones como los artículos 27, 28 y 123, entre otras, fundamentarían un proceder gubernamental que a través de décadas sería perfeccionado mediante modificaciones constitucionales y una legislación secundaria que iría formulando un aparato jurídico conciso hasta arribar a las reformas publicadas a principios de 1983; éstas revelan, a nuestro juicio, un depurado grado de madurez de su teoría jurídica. En particular, puede decirse que los derechos sociales, el nuevo concepto de propiedad en atención al interés público, el dominio sobre aguas y subsuelo, y la facultad económico-coactiva del Estado, entre otras cuestiones, fincaron el modelo económico social para el México posrevolucionario. Coincidimos con Jorge Madrazo cuando afirma que la interpretación actual del artículo 27 no se limita a tierras y aguas, sino a los medios de producción.⁴⁹

Es conveniente sin embargo puntualizar que, a nuestro juicio, las posibilidades de intervención estatal en una economía mixta de mercado son numerosas. El capitalismo regulado emplea tanto las formas directas como las indirectas, las vertientes neoliberales no privilegian las formas directas, antes bien las estiman como manifestaciones perversas del sistema. Por ello, las empresas públicas —en su sentido lato— son consideradas erróneamente como signos de mayor a menor adopción a una ideología que rechaza el capitalismo ortodoxo. Sin embargo, son múltiples las evidencias empíricas que nos permiten desdeñar ese criterio; de suerte que el tamaño de los sectores paraestatales no denotan los escrúpulos ni las orientaciones ideológicas de los gobiernos.

⁴⁹ Madrazo, Jorge, *La rectoría del Estado, la economía mixta y el régimen de propiedad*, en IJ-UNAM, v.a., México, Porrúa, p. 242.

Ahora bien, encuadrando nuestro régimen de economía mixta en la economía de mercado regulada, además de las reivindicaciones sociales de nuestro ideario constitucional, ¿cuáles serían sus características especificantes? El coloquialmente denominado capítulo económico de la Constitución, en nuestro criterio vertebrado fundamentalmente por los artículos 25 a 28, está provisto de un aparato normativo donde se establece de manera explícita la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional integral, su planeación democrática, y la participación directa del sector público en la actividad económica, de manera exclusiva en las áreas estratégicas y discrecionalmente en las áreas prioritarias con los sectores social y privado. Una implicación inmediata de todo ello es la no incorporación expresa del principio de subsidiariedad. Amén de las otras formas de intervención estatal que se han ido decantando a través del tiempo, estos elementos configuran de manera clara los alcances de nuestra economía mixta. Sus notas particulares son el reconocimiento de tres sectores ya mencionados con una explícita rectoría estatal, para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional y la regulación y fomento de las actividades que el interés general demande. Por otra parte, una nota específicamente adicional es la determinación expresa de las áreas estratégicas de la economía exclusivas del Estado.

Uno de los puntos nodales respecto al grado de continuidad de nuestra ley fundamental ha sido discutido en torno a las múltiples reformas y adecuaciones. La Constitución de 1917 asignó al Estado diversas obligaciones de hacer y de dar. Como programa social, ha requerido adecuarse a las necesidades y a los reclamos populares. Sin embargo, el Estado social y democrático de derecho se ha venido perfeccionando, desde el punto de vista de su discurso jurídico. Como ha afirmado Georges Burdeau,⁵⁰ la revolución es la sustitución de una idea de derecho, por otra, y el elemento constitutivo de la revolución se encuentra en una nueva opción; ésta, en el eje de la economía, se ha ido difundiendo con la presencia de todos los agentes sociales. A nuestro juicio, la Constitución política es reformable, en tanto las disposiciones intangibles —los límites inmanentes, las decisiones fundamentales—, no sean rebasadas.⁵¹ De acuerdo con una guía de progreso, la Constitución vigente se apega a una forma de vida que en el sustrato de la actividad económica mantiene simetría con las aspiraciones del Constituyente permaneciendo el núcleo esencial.⁵²

⁵⁰ Burdeau, Georges, *Traité de science politique*, Paris, vol. III, 1950, p. 535.

⁵¹ Lowenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1975, pp. 188-205.

⁵² G. de Vergottini, *op. cit.*, p. 166.

Sin argumentos de fuerza, la evolución del país ha llevado, más allá de un intervencionismo limitado neoliberal, a la conformación de un derecho económico constitucional cuyos elementos integran nuestra economía mixta. La posición central del Estado convocando simultáneamente a los sectores social y privado, establecida en el artículo 25; la decisión política de equilibrar el desarrollo material del país dentro de un marco de planeación plural y democrática como lo prevé el artículo 26 constitucional; y la especificación de las áreas estratégicas exclusivas del Estado, así como la exclusividad del servicio de banca y crédito, provee de seguridad jurídica para el sano desenvolvimiento de la actividad de los particulares y de las agrupaciones sociales. De esta manera, diversas atribuciones dispersas en el cuerpo jurídico nacional se han condensado en un instrumento que es preciso en lo fundamental. Sería erróneo pensar que los afinamientos constitucionales surgen sin una experiencia crítica acumulada. El país no podía quedar a merced de los flujos y reflujos de la economía y de sus dudosos ajustes. No se ha aceptado que el Estado quede reducido al esquema de la subsidiariedad, donde la participación de la sociedad sería limitada y, contra lo que afirma el discurso liberalista, antidemocrática; porque, bien lo sabemos, no puede haber igualdad entre desiguales. La operación de las entidades paraestatales fundamentada materialmente en la Constitución desde una posición jurídica heterodoxa, ha avanzado a una regulación explícita conforme a las expresiones del artículo 28 constitucional. En México, los antecedentes de la participación directa en la vida productiva son remotos; pero la concepción actual, además del entroncamiento formal en los artículos 27 y 28 constitucionales del Constituyente de Querétaro, ya estaba en el ánimo de los revolucionarios. Como lo comprueba un distinguido autor citando a Luis Cabrera, el Primer Jefe Constitucionalista “profesaba la doctrina de que todas las empresas de servicios públicos [...] deberían ser poseídas y administradas por los gobiernos municipales, locales o federales”.⁵⁸

Como hemos afirmado, las expresiones de una intervención indirecta del Estado pueden ser numerosas en una economía mixta de mercado, es la participación directa en el proceso de acumulación la que resulta ser generalmente el aspecto visible más inmediato de las vertientes reguladas, si bien su existencia no constituye —salvo expresión legal en contrario— un dato diferenciador. Veamos ahora algunos puntos relevantes sobre esta actividad empresarial del Estado conforme al

⁵⁸ Carrillo Flores, Antonio, “El concepto de economía mixta”, en v.a., *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 87.

texto constitucional vigente, ya que otras expresiones de intervención directa e indirecta han sido encomendadas a otros autores.

VII. LOS MEDIOS DE PRODUCCIÓN DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN

A partir de la aparición de las áreas estratégicas y las áreas prioritarias del desarrollo nacional como conceptos constitucionales de nuevo cuño, merced a las reformas y adiciones a la Constitución Política de nuestro país, se ha abierto una página a la interpretación jurídica y a la discusión política. La trascendencia que sobre el proyecto nacional tienen tales términos, la indefinición de las áreas prioritarias, el cúmulo legislativo y los diversos documentos del Ejecutivo Federal sobre planeación nacional, han enmarcado una polémica sobre el destino de la propiedad pública, sobre la marcha de la economía y sobre el papel que las ideologías señalan al Estado. En otras palabras, sobre la economía mixta de México. Las tribulaciones de las finanzas acentuaron la discusión en aquellos renglones donde la falta de explicitud abre espacios para convencer sobre los argumentos propios o para vencer sobre los ajenos. Después de la publicación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el cuarto informe de gobierno y la resolución de la Comisión Petroquímica Mexicana, son los tópicos más recientes del tema.⁵⁴

Simultáneamente a la aparición de las adiciones y enmiendas constitucionales, en particular el nuevo artículo 25, el amplio concepto de "rectoría del Estado" ha sido suplido en el lenguaje cotidiano por el de intervención del Estado en materia económica, como un reflejo más de la visión reducida con que generalmente se contempla a la actividad desplegada por el gobierno, constreñida sólo a ámbitos de orden patrimonial. Sin embargo, la expresión de la ley fundamental sobre rectoría estatal se refiere al desarrollo nacional, lo que implica un alcance ciertamente mayor al espontáneamente difundido; el desarrollo, habría que entenderlo así, no significa sólo crecimiento económico. Empero, esto puede explicarse, quizás, por el hecho de darse paso en el mismo

⁵⁴ Diversos aspectos sobre el periodo que va de las reformas constitucionales a la publicación de PND y los programas, fueron considerados por Jorge Ruiz Dueñas, en "Áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo económico nacional", en v.a., *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM, IJ-Porrúa, 1985, pp. 179-192. Ahora se estudia además la etapa posterior que comprende fundamentalmente el proceso legislativo de la LFEP, se incluyen adicionalmente, sobre el primer periodo, otros elementos no considerados previamente. Un primer esbozo de estos comentarios se publicó en *Empresa Pública*, México, CIDE, vol. 3, 1987.

artículo a dos nuevas nociones: las áreas estratégicas y las áreas prioritarias. La exclusividad del sector público o la coincidencia con los sectores privado y social, considerados también en el texto legal como actores del “desarrollo económico nacional”, es la arena del recurrente conflicto de intereses de nuestra economía mixta de mercado.

La relación no exhaustiva de áreas estratégicas mencionadas en el párrafo cuarto del artículo 28, mismo que establece la posibilidad de incorporar otras actividades cuando así lo expresen las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, da cierto marco de certidumbre. Ello no permite evitar la confrontación con grupos privados deseosos de una mayor y más redituable porción de ramas productivas; tampoco impide que cuando tiene cabida alguna precisión —como en el reciente caso sobre el término “petroquímica básica”—, ésta se haga a través de la resolución administrativa legalmente fundamentada, lo que no la hace menos controvertible desde el punto de vista jurídico, ni menos dudoso el estilo político empleado. Sin embargo, sí se clarifican las posiciones y obliga a hacer explícito el grado de aceptación del sistema económico prevaleciente o la impugnación neoliberalista y, en ocasiones, altisonante, que demanda una generosa dosis de inhibición gubernamental inclusive en actividades arraigadas en el sentir popular como patrimonio público. De esta manera la polémica, en su caso, no se traba en zonas de penumbra donde la interpretación pueda tener lugar, tampoco se presta en gran medida para la ambigüedad de criterios y, por lo tanto, es claro que el diferendo se ventila en términos de una aceptación o rechazo al pasado próximo y remoto que conformaron al país. Sin duda, dos visiones diferentes de la historia y dos senderos para transitar hacia el porvenir se hacen patentes.

En el caso de las áreas prioritarias, la indefinición del texto constitucional ha dado lugar a un sinnúmero de interpretaciones que se han sucedido conforme nuevas legislaciones y confrontaciones han tenido vigencia y lugar. Ciertamente la Ley Federal de las Entidades Paraestatales no ha interrumpido esta cadena. Al igual que la precisión sobre las áreas estratégicas no agota la polémica, tampoco lo haría la definición de criterios sobre las áreas prioritarias. Más aún, los alineamientos de los factores reales de poder que resultarían ante tal perspectiva no son un asunto desdeñable. Empero, el grado de conveniencia política para que se precisen las áreas prioritarias es un problema diferente sujeto a dilucidación.

El párrafo tercero del artículo 25 constitucional preceptúa 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". El párrafo cuarto del mismo artículo establece: "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". Dicho artículo enumera las siguientes áreas estratégicas: acuñación de moneda; correo; 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 señalan las leyes que expida el Congreso de la Unión. De esta manera las posibilidades de coparticipación —diversas de las actividades arriba enunciadas— son materia del concepto constitucional conocido como áreas prioritarias.

Si bien la prestación del servicio de banca y crédito no está incluida como área estratégica y, por ende, podría erróneamente considerarse que no fue decidida constitucionalmente a favor del gobierno federal, el párrafo quinto del mismo artículo 28 la define como exclusividad del Estado y se brinda a través de instituciones que la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en su artículo 2º, ya especifica; a saber: las sociedades nacionales de crédito. Que dicho servicio no haya sido enlistado en el párrafo constitucional anterior, ha permitido poner a disposición de los particulares la inversión de hasta 34% del capital de la banca múltiple nacionalizada, mediante certificados de aportación patrimonial serie "B", con la restricción de que éstos no sean adquiridos en más del 1% por inversionista, persona física o moral, individualmente determinado. Si bien no ha de omitirse la inconformidad de algunos juristas que, desde su particular punto de vista, consideraron violentada la Constitución respecto a la exclusividad expresa para el Estado, puede advertirse que el texto legal precisa la prohibición para concesionar a particulares el servicio público en cuestión; a ello creemos se refiere la "exclusividad", no a la propiedad que, en todo caso, debe mantenerse dentro de ciertos umbrales para preservar el control estatal. La interpretación contraria implicaría, respecto a las áreas estratégicas, una redacción redundante al mencionarlas como exclusivas y añadir a manera de restricción el mantenimiento de la propiedad y el control en manos del gobierno federal. El decreto de expropiación del 1º de septiembre de 1982 excluyó, además de la llamada banca mixta, al Banco Obrero, S. A. y a las sucursales de bancos extranjeros que tenían concesión (City Bank). La enmienda al artículo

28 constitucional, párrafo quinto, que entró en vigor el 4 de febrero de 1983, se ve menguada por la extraña circunstancia que resulta de conservar condiciones de excepción para los bancos arriba aludidos, cualquiera que sea la interpretación dada a la exclusividad.

En la oportunidad debida se reprochó la ausencia en la enumeración de áreas estratégicas, de la actividad de radio y televisión, la minería y las industrias alimentaria, farmacéutica y automovilística; por otra parte, diversos grupos de interés consideraron que la autolimitación del Estado era una declinación en favor del interés privado. Parecían ignorarse así las condiciones del desenvolvimiento actual del país y los factores históricos y geopolíticos, aparentemente considerados por el Poder Constituyente Permanente.⁵⁵ Por lo demás, es conveniente tener presente que el artículo 28 constitucional no cancela la posibilidad de expandir áreas exclusivas en favor del Estado.

Ahora bien, el párrafo sexto del artículo 28 constitucional establece: "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". Es a los organismos públicos descentralizados a los que hace referencia el mencionado párrafo, así como el artículo 25, también, en este último se informa sobre el otro concepto analizado cuando se afirma: "Asimismo [el Estado] 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 este caso, la actividad correspondiente desplegada por el Estado, de considerarse conveniente, se efectúa a través de las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos. Pero, ¿cuáles son las áreas prioritarias a las que hace mención el artículo 25? Cabe advertir que la nomenclatura del texto constitucional es variable al respecto. Así, el artículo 28 difiere del término usado en el artículo 25 refiriéndose ya no a áreas prioritarias del desarrollo, sino a "actividades de carácter prioritario". Pero en el léxico de las ciencias económico-administrativas una área o actividad puede coincidir con sector, subsector, rama, subrama, o clase de la economía. La relación del artículo 28 constitucional, referido a las áreas estratégicas, ejemplifica lo dicho.

En otras ocasiones consideramos como posibilidades de dilucidar el problema, que el Poder Legislativo determinase el contexto normativo orgánico funcional y el Ejecutivo las diversas áreas a través del Plan

⁵⁵ Véase Ruiz Dueñas, Jorge, "Las adiciones constitucionales de contenido económico, la empresa pública y el desarrollo" en v.a., *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 135-144.

Nacional de Desarrollo (PND); o bien, que esto se hiciese mediante decreto. Otra vía, en sentido inverso, era que el Poder Legislativo aglutinase ambas definiciones. A esta postura mostraban oposición quienes la consideraban un exceso que debilitaría al sistema presidencialista. La primera posibilidad tampoco pudo considerarse como establecida, si bien algunos invocaban la Ley de Planeación, ya que el dictamen correspondiente de la Cámara de Diputados reconoce al Poder Ejecutivo en los antecedentes del sistema de planeación, como el medio eficaz para ejercer la rectoría del desarrollo. Sin embargo, hubo que recordar, a la Ley en cuestión le corresponde ser reglamentaria del artículo 26 constitucional. Por otra parte, ¿era suficiente la definición legal de planeación del artículo 3º, y la atribución conferida por el artículo 4º, ambos de la Ley mencionada, para considerar que hay suficiente correlación jurídica y la precisión necesaria? También, a través de diversas comunicaciones oficiales se afirmó erróneamente que habían sido fijados criterios a la participación del Estado y definidas las áreas prioritarias para fines de desarrollo, en el PND y en los programas sectoriales correspondientes, sobre todo en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE).

Los lineamientos o criterios que determinen la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas a que hacía referencia el PND implicaba una normatividad que diera cobertura amplia a dichas prácticas, la que fue largamente esperada; los elementos generales habrían de ser establecidos en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, sin excesos de precisión. En consecuencia, el cumplimiento de las licitaciones públicas establecidas en el párrafo segundo del artículo 134 constitucional, habrían resultado problemas no previstos; en particular, los casos de empresas de participación estatal minoritaria, amén de las dificultades que el derecho del tanto societario conlleva y la complejidad de la vida económica moderna.

Las condiciones reseñadas prevalecieron en condiciones jurídicas dudosas, merced a la clasificación del PRONAFICE que a nuestro juicio desborda al texto constitucional al definir lo que llama "área de concurrencia complementaria", cuyo concepto tiene características de subsidiariedad que no prevalecen en el texto fundamental. Algunas declaraciones oficiales sugieren, erróneamente, que la definición de las áreas prioritarias es un asunto resuelto. Por otra parte, hubo diversos cuestionamientos periodísticos —muy pocos—, los cuales sin embargo captaron la problemática jurídica y las consecuencias de orden económico y político que se derivaban. Algún alto funcionario, en un intento personal por aclarar, aseguraba que las prioridades cambian y de ahí la

inconveniencia de las definiciones restrictivas. De esta manera, si prolongásemos nosotros el argumento, sin compartirlo, resultaría que incluso lo estratégico podría resultar ser mutable y cabe mencionar que ello sí está definido.

No sólo el texto constitucional incurre en imprecisión, sino que la terminología se multiplica y se degrada la comunicación ante la presencia de vocablos utilizados indistintamente, tanto en el Plan como en los programas. Así, como ya antes lo planteamos, palabras tales como área, actividad, sector, rama, industria, programa, proyecto, etcétera, colmaron los documentos de anfibologías y polisemias. Tiempo atrás afirmamos que la carencia de estructuras teóricas en el discurso sólo podía derivar en una confusión y en una discrecionalidad cuyo alcance político ameritaba fórmulas tendentes a fortalecer la sociedad civil y a abrir espacios de discusión camaral y de los partidos políticos. Baste recordar al respecto que, conforme al artículo 5 de la Ley de Planeación, al Congreso de la Unión se le remite el Plan para su examen y opinión, pero no hay disposición respecto a los programas.

Más aún: tomada la decisión de desincorporar entidades, el artículo 44 del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1985, estableció que: "El Ejecutivo Federal informará a la Cámara de Diputados de las razones y criterios específicos que fundamenten el ejercicio de esas atribuciones". No sólo se cumplió tardíamente el precepto, sino que, aparentemente, la fracción parlamentaria impulsora de tal disposición no apeló al cumplimiento correspondiente en su oportunidad. Similares disposiciones para los años posteriores han sido consignadas en los decretos presupuestales anuales.

Un efecto de segunda magnitud que resultaba de precisar las áreas prioritarias deriva del último párrafo del artículo 28 constitucional, el cual autoriza el otorgamiento de subsidios a tales actividades. Sería hasta enero de 1986,⁵⁶ cuando apareciera el acuerdo de los secretarios de Hacienda y Crédito Público, y de Comercio y Fomento Industrial, estableciendo las actividades industriales prioritarias. Puesto que sólo se atiende al sector secundario de la economía, la clasificación del acuerdo enriqueció la selva semántica agregándose a aquella que se origina en ordenamientos aún vigentes, tales como la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (consumo generalizado, materias primas esenciales, industrias fundamentales, ramas importantes y productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana), los decretos de ampliación a su

⁵⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero de 1986.

artículo 1º, la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, y sus reglamentos.

A partir del 31 de marzo de 1986, fecha de la iniciativa del Ejecutivo Federal de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, remitida a la Cámara de Diputados, se abrieron nuevas expectativas respecto a la materia tratada. En efecto, el artículo 6º de la iniciativa, después de reiterar como expresión de áreas estratégicas el texto del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, agregaba que se considerarían áreas prioritarias:

[...] las que se establezcan con sujeción a los lineamientos de la planeación democrática en los términos del artículo 25 de la propia Constitución, particularmente las tendentes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares, tales como la producción y distribución de bienes así como la prestación de servicios socialmente necesarios, la protección de la planta productiva y del empleo, la promoción, fomento y fortalecimiento de la industria nacional, y la investigación e incorporación de avances científicos y tecnológicos.

La exposición de motivos de la iniciativa expresaba que el propósito de establecer lineamientos para la determinación de las áreas prioritarias era evitar en la administración paraestatal “por razones coyunturales o de otra índole la existencia de empresas ajenas a los fines del Estado”.

Al referirse a las empresas de participación estatal mayoritaria, se añadía que debían cumplirse los supuestos y objetivos de las áreas prioritarias.

Se busca —añadía el texto de la exposición de motivos— [...] delimitar el campo de acción de esta intervención del Estado para procurar que las empresas públicas bajo esta forma de organización, correspondan de manera clara y congruente a la rectoría económica que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Estado en su articulado.

Adicionalmente, el artículo 40 de la iniciativa definía el propósito de los fideicomisos públicos: “auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias”.

Es evidente que los organismos descentralizados también podían, conforme a la iniciativa, además de atender a las áreas estratégicas, tener como objetivo el manejo de las áreas prioritarias; así rezaba el

artículo 14, fracción IV (posterior fracción I del proyecto y de la Ley). Inconsistentemente, sin embargo, la enumeración de los objetos de los organismos, además de las áreas estratégicas (fracción I) y de las áreas prioritarias, mencionaba también la prestación de un servicio público o social (II), y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (III). Es decir, estos dos últimos casos conformaban otras especies de actividad estatal, a pesar de la definición de áreas prioritarias ya transcrito (satisfacción de intereses nacionales y necesidades populares, tales como la prestación de servicios socialmente necesarios); tal situación prevalecería en el proyecto de la Comisión y en la Ley promulgada.

En su oportunidad las fracciones parlamentarias que no apoyaban la iniciativa se manifestarían en contra por supuestos desbordamientos patrimonialistas del Estado, o contrariamente, por su insuficiencia o deficiencia. En este último caso se arguyó, en relación a las áreas prioritarias, que la redacción era de una generalidad excesiva y que requería ser más explícita. Quienes así se pronunciaron temieron que la consecuencia del para entonces ya en boga redimensionamiento del sector paraestatal, pudiera resultar excesivo, pero más que propuestas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales o a la Asamblea en la discusión, en particular del para entonces proyecto de ley, se limitaron a exposiciones retóricas donde marcaban sus diferencias en términos ya conocidos, pero con poca intención práctica, política y legislativa.

De esta manera la Comisión hizo llegar el proyecto con una exposición que, con relación a las áreas prioritarias, aseveraba haber modificado la redacción del segundo párrafo del artículo 6 de la iniciativa en busca de una "mejor congruencia constitucional", estimando que la referencia —entiéndase definición— a las áreas prioritarias, "se ubica en el artículo 26 constitucional a que alude la iniciativa como en los artículos 25 y 28 de la propia Constitución". El texto del proyecto, que más tarde se convertiría en normas promulgadas sin alteración de ninguna de las Cámaras sobre esta materia, consagraría una inusual remisión circular: la Constitución remite a la ley de una manera vaga y, ahora, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) —reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución— y cuya iniciativa la definía como "un cuerpo legal que guarda congruencia con la rectoría económica que otorgan al Estado las reformas a los artículos 26 y 28 de la Constitución", remite a la norma fundamental. Así, expresa el dispositivo legal: "Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos

25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares”.

Ahora bien, ¿la mencionada ley está sólo vinculada en lo conducente con el artículo 90 constitucional? Al menos una fracción partidista insistió, en la Cámara de Diputados, en el argumento de que correspondía a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establecer las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, perteneciendo a otras leyes la determinación de “las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías y departamentos administrativos”, como expresa el artículo constitucional arriba citado. Por lo tanto —de acuerdo con dicha argumentación— diversos aspectos invadían espacios legislativos correspondientes a la LOAPF; el artículo 60., por su parte, también era considerado como una temática que excedía las posibilidades de regulación propias de una ley reglamentaria del artículo 90 constitucional.

El planteamiento descrito, mismo que no tuvo éxito como detonador de un debate profundo, ya sea por falta de voluntad política o de interlocutores, reviste gran importancia porque de aceptarse tal hipótesis las materias tratadas —en particular la definición de las áreas prioritarias—, hubiera sido motivo de una reglamentación, en lo conducente, de los artículos 25 y 28 constitucionales, evidenciándose así de manera palmaria que la definición legal de las áreas prioritarias constituye una remisión insostenible e inconsecuente.

Ante tal situación, la LFEP vuelve a dejar el problema de la definición de las áreas prioritarias en manos del Ejecutivo, de tal suerte que el único instrumento disponible es el PRONAFICE. Sin embargo, no es claro que, más allá del texto constitucional, este programa establezca clasificaciones montadas sobre la norma fundamental. ¿Puede un instrumento administrativo interpretar cuando la norma no lo hace? ¿Podemos con certeza jurídica afirmar que las llamadas “áreas de concurrencia complementaria” tienen un fundamento legal sólido? ¿Los sectores primario y terciario de la economía nacional, serán considerados en subclasificaciones diversas y posteriores? La importancia de la precisión está vinculada a la desincorporación de empresas públicas, así como a la definición del patrón industrial paraestatal, significativos elementos conformadores de la economía mixta que nos corresponde.

Por otra parte, sin aceptar, como ya hemos advertido, los riesgos entrañados en una enumeración estrecha y por ende siempre incompleta, el tiempo político ha inducido a la consideración de no pronunciarse por la viabilidad de una definición legal de criterios respecto a

las áreas prioritarias, que cuente con los elementos requeridos para tipificar condiciones inclusive sin comprometer la capacidad de acción del Ejecutivo Federal. Por nuestra parte consideramos que no es el caso de diluir la capacidad de maniobra del Ejecutivo Federal en la conducción económica del país; sin embargo, parece difícil que pueda seguirse esgrimiendo respecto a las áreas prioritarias un discurso cuyo pragmatismo en ocasiones nos puede hacer perder la medida de la proporción. No hay duda de que la vía administrativa es instrumento del Poder Ejecutivo, pero el debido cuidado de las formas dicta en ocasiones esfuerzos extraordinarios de conciliación; que ello se dirima en el campo de las normas no es sólo resultado de la vida civilizada, es también expresión de respeto por los que otrora habían sido considerados supuestos del proyecto nacional. Se trata de dar salida a la expresión de cuerpos sociales legalmente constituidos, así como a la opinión pública, mediante formas que la riqueza del derecho permite esgrimir como elementos estructuradores de la realidad social y de su renovación. En esta materia, los límites formales deberían ser considerados, más que vías de legalidad, baluartes de legitimidad.