

ARTÍCULO 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

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 sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

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

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la 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.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

COMENTARIO: La única reforma hecha a este artículo se publicó el 3 de febrero de 1983 y a su sentido nos referiremos en el comentario.

El texto vigente del artículo 25 de nuestra Constitución fue incorporado en el periodo de sesiones de 1982, con motivo de las reformas promovidas por el presidente Miguel de la Madrid al inicio de su mandato. Hasta antes de la reforma el artículo se refería a la garantía de inviolabilidad de la correspondencia, texto que fue trasladado al artículo 16 quedando, en consecuencia, el 25 disponible para esta transformación. El artículo 25 señala las bases del régimen económico del Estado mexicano; su introducción responde a una corriente que se ha producido en el constitucionalismo tendiente a fijar, en los preceptos de las normas supremas, los principios básicos en materia económica. En México, siguiendo esta orientación se ha planteado la necesidad de incorporar un capítulo económico a la Constitución. Sin que formalmente se haya introducido el mencionado capítulo, en la realidad el contenido de los artículos 25, 26, 27 y 28, reformados durante ese mismo proceso de fines de 1982, constituye en la práctica el sustento constitucional del derecho económico mexicano. Podría decirse que estos cuatro artículos forman parte sustancialmente el capítulo económico de la Constitución, sin desconocer que existen otras normas que tienen un contenido de esta naturaleza como el artículo 131 y las disposiciones relativas a facultades del Congreso de la Unión en materia económica.

En el artículo 25 se plantean los principios básicos del sistema económico mexicano. El primer concepto al que debe hacerse referencia es al de Estado, al cual se le atribuye de acuerdo con dicho artículo, *la rectoría del desarrollo nacional*. Así, debe desglosarse el contenido de tres conceptos básicos: Estado, rectoría y desarrollo nacional.

El Estado como rector del desarrollo nacional. El concepto de Estado es altamente complejo y para los efectos de este comentario bastaría decir que con él se hace alusión al complejo organizacional, a través del cual se regula la vida colectiva. El término Estado, debe reconocerse, es ambiguo. En un sentido extenso se identifica con país, es decir, la unidad territorial que contiene una población sujeta a un determinado sistema de dominación jurídicamente organizado. Pero esta concepción tradicional no es la que recoge nuestra Constitución en el artículo que nos ocupa. La categoría Estado, desde el punto de vista constitucional, tampoco debe confundirse con gobierno. El gobierno es exclusivamente la parte dirigente del Estado, que puede cambiar y de hecho cambia periódica y sistemáticamente. El Estado es la estructura organizacional; el complejo normativo y operativo que regula las conductas. Es pues una idea de mayor amplitud que la de gobierno y en la cual subyace, necesariamente, el mecanismo de interrelación entre las fuerzas sociales y la configuración jurídica por la cual se vertebra el propio Estado. Porque el Estado abarca todos los mecanismos de regulación jurí-

dicamente establecidos, algunas concepciones, como las kelsenianas, tienden a confundir al Estado con el derecho; esto obedece a que el derecho, la normatividad jurídica, constituye la estructura fundamental del Estado, la forma como se articulan las relaciones que regula el poder público. Podría hacerse el símil de que no es posible imaginar un Estado sin derecho como no puede pensarse en un edificio carente de estructura; sin embargo, la sola estructura no constituye la configuración general del Estado, que se expresa por las verdaderas relaciones sociales establecidas por intermedio de la estructura jurídica planteada.

Debe ahora explicarse brevemente el concepto de *rectoría*. Por supuesto está vinculado al de desarrollo nacional, ya que lo que se atribuye al Estado es precisamente ser el *rector* del *desarrollo nacional*. Valdría la pena aclarar el segundo punto para poder entender con precisión el primero. Por *desarrollo nacional* debe entenderse —empleando términos que contiene la propia Constitución— el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Desarrollo no es solamente crecimiento económico o avance en alguna de las ramas de la producción o la tecnología; el desarrollo nacional supone el perfeccionamiento de la vida de la colectividad y abarca las distintas actividades nacionales.

La rectoría del Estado significa que la forma de organización social que el Estado representa, debe disponer de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se refieren al mencionado desarrollo nacional. En este sentido, la Constitución continúa el proceso de avance, de afirmación del llamado *Estado social de derecho*, que se introdujo desde 1917, fiel al esquema planteado desde entonces por los constituyentes que rechazaron expresamente el individualismo liberal del siglo anterior, para poner en primer plano a la sociedad como cuerpo capaz de expresar su voluntad a través del Estado y plantear sus fines como superiores a los de cualquiera de sus partes.

El artículo 25 insiste en esta línea, de manera que se reconoce expresamente que la sociedad organizada entiende sus fines generales como superiores a los de los individuos, grupos o clases —como lo mencionaremos más adelante— sin que ello constituya una supresión de los derechos que tienen las partes del cuerpo social, incluidos los individuos, dado que se preserve la existencia de un régimen de libertades como una de las finalidades a alcanzar por parte de la sociedad, pero subordinado siempre al interés general, el individual o el particular.

Fines del desarrollo y medios para alcanzarlo. Las finalidades que expresamente consagra el primer párrafo del artículo 25 a la acción rectora del Estado, con respecto al desarrollo nacional, son:

a) Garantizar que éste sea integral. Esto quiere decir que el Estado deberá velar por que el progreso y mejoramiento que el pueblo se propone realizar mediante su organización, abarque al conjunto de la población y a toda la extensión del territorio nacional, así como a las diferentes ramas de actividad. Esto es, que no se realice de manera desequilibrada, con beneficios exclusivos para algunos grupos o regiones del país, sino que alcance íntegramente a toda la sociedad, y simultáneamente favorezca el desarrollo en diversos renglones, sin que sea contraria a esta idea de integridad, la necesaria fijación de prioridades respecto de distintas actividades concretas. Podría decirse que la noción de integridad se re-

fiere a la necesidad de hacer avanzar los distintos sectores, pero de ello no se sigue que forzosamente todas y cada una de las actividades concretas deban recibir el mismo tratamiento, y que si esto no ocurre, se atente contra el carácter integral del desarrollo. Básicamente la idea es que no se otorguen, en el proceso de rectoría del desarrollo nacional, ventajas o privilegios indebidos a algún grupo o área específica de la nación.

b) Fortalecer la soberanía de la nación. Es éste un objetivo vital para cualquier Estado y particularmente importante en los Estados que no completan aún sus distintas etapas de desarrollo y se encuentran en condiciones de desventaja frente a los más avanzados. Todo intento de organizar una sociedad en torno a ciertos fines por medio de la formación estatal supone la preservación de la capacidad de decisión de tal instancia estatal y esa *capacidad de decisión* es lo que se entiende por *soberanía*. Es claro que ya recoge aquí la Constitución una concepción relativizada de la soberanía.

El concepto tradicional de soberanía no admitía grados sino que se entendía con carácter absoluto: o se es soberano o no se es. Esta idea se ha modificado a la luz de la realidad diferenciada de los Estados. Lo cierto es que unos son más fuertes que otros y la medida de la verdadera independencia varía según la capacidad real de cada uno. La soberanía es pues la posibilidad efectiva de autodeterminarse, que en un mundo interdependiente nunca es plena. Las decisiones de cada Estado están condicionadas por diversos factores externos e internos. Vale decir que la soberanía se fortalece en la medida en que estas decisiones puedan tomarse con un menor grado de presión o influencias externas. No quiere decir que no se consideren las condiciones nacionales o internacionales imperantes, sino que, tomándolas en cuenta, no obliguen necesariamente a adoptar una determinación sólo en función de esas condiciones.

La finalidad de fortalecer la soberanía nacional debe pues estar presente en la acción rectora del Estado y actualizarse en medidas que aseguren, por ejemplo, el aprovechamiento por parte de los mexicanos de sus propios recursos naturales; la preservación de la riqueza generada por el país; el afianzamiento de la cultura nacional; la capacidad de proporcionar a todos, los satisfactores básicos; el desarrollo de tecnología propia y, en general, toda medida que tienda a permitir que efectivamente las decisiones que afectan al pueblo de México se tomen con el menor número de interferencias externas posibles.

c) Fortalecer el régimen democrático. esta es una finalidad sustancial del Estado mexicano. El verdadero desarrollo no puede detenerse en la idea de crecimiento como única meta a alcanzar. No basta con que aumente la producción o que se logren éxitos en alguna actividad específica realizada por algún grupo en particular. Podría decirse que el fortalecimiento del régimen democrático está íntimamente vinculado al hecho de que el desarrollo sea integral y fortalezca la soberanía de la nación. Estos tres fines se interpenetran y complementan. El carácter democrático del desarrollo debe referirse a la propia definición de democracia que contiene la Constitución en su artículo 3º, que la entiende "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del

pueblo". Como vemos el sistema democrático que plantea nuestra Constitución se funda en un proceso de desarrollo que debe entenderse como participativo. En consecuencia, la rectoría estatal del desarrollo nacional procurará que las determinaciones relativas a dicho desarrollo se funden en la participación popular, esto es, que todos los sectores sociales puedan intervenir en la toma de decisiones y al mismo tiempo que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera que alcancen a toda la población.

d) Conseguir el pleno ejercicio, de la libertad y la dignidad de individuos, grupos y clases sociales. Este fin asignado al Estado es correlativo al anterior en el sentido de que la democracia verdadera sólo puede darse garantizando el ejercicio de libertad, entendiéndolo a ésta no en la estrechez de un valor vinculado al individuo, sino también a los grupos y clases sociales. Por ello se entrelazan en el precepto los valores de libertad y dignidad, ya que se contempla a la libertad no como la mera posibilidad abstracta de elegir entre varias opciones, sino también como la capacidad real de que a partir de condiciones dignas de vida, se haga efectivamente factible escoger entre diversas alternativas. No basta, por ejemplo, con que el Estado se abstenga de impedir a alguien dedicarse al trabajo que le acomode, siendo lícito, como lo señala el artículo 5º, *el pleno ejercicio* de la libertad de trabajo —por mencionar ésta— supone la creación de condiciones que efectivamente hagan posible el acceso al trabajo.

Es importante destacar que los sujetos que reconoce la Constitución en este punto son, tanto los individuos como los grupos y las clases sociales. Esto quiere decir que el derecho debe garantizar la satisfacción de demandas colectivas. Por *grupos* se entienden los conjuntos sociales organizados específicamente, como las asociaciones para cualquier finalidad legítima, y aquellos que surgen del hecho de compartir determinadas condiciones objetivas, como los grupos étnicos, los grupos de edad, las mujeres —consideradas como conglomerado con demandas sociales concretas—, la familia como grupo primario, etcétera. El concepto de *clases sociales* se refiere a los agrupamientos en relación con los medios de producción: los trabajadores, los campesinos, los empresarios, las llamadas clases medias, encuentran también un reconocimiento de sus necesidades específicas, aseguradas por la propia ley suprema.

El artículo que comentamos plantea la necesidad de que la rectoría del Estado, para alcanzar sus fines, fomente el crecimiento económico y el empleo. Esto significa que la organización social estatal debe asumir una posición activa en cuanto a la creación de condiciones que generen dicho crecimiento, el cual, al mismo tiempo, debe ampliar las oportunidades de trabajo. Pudiera parecer que se trata de meras declaraciones abstractas, pero debe tomarse en cuenta que constituyen el fundamento de las acciones del Estado en esta materia. Por ejemplo, si se pretendiera sólo un crecimiento económico basado en tecnologías altamente sofisticadas que desplazarán mano de obra, estas medidas podrían considerarse contrarias a la Constitución, pues es claro que el desarrollo debe alcanzarse mediante el fomento del empleo. Tampoco es admisible un desarrollo desequilibrado que concentre la riqueza en pocas manos pues la propia Constitución señala que aquél debe pasar por una "más justa distribución del ingreso y la riqueza".

No está de más insistir en que este artículo recoge los frutos recientes del pensamiento social mexicano cuya fórmula esencial se centra en la preeminencia de las necesidades sociales sin menoscabo de las libertades fundamentales.

Actividades del Estado. En el propio precepto se mencionan las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector del desarrollo. Éstas consisten en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica. El ejercicio de planeación implica el establecimiento de los fines concretos que se plantea la colectividad, así como los medios y etapas fijados para conseguirlos. A esto nos referiremos con mayor detalle al comentar el artículo siguiente.

La conducción supone la labor directiva del gobierno mediante actos legislativos y ejecutivos que garanticen la aplicación de las medidas necesarias para que la actividad económica responda a los fines propuestos y abarca también la gestión directa de las ramas de la economía de las que se encarga el propio Estado.

La coordinación se refiere al sistema de concertación de acciones entre los diversos niveles del Estado: la Federación, los estados y los municipios. La rectoría del Estado se desenvuelve en estos tres planos, entendiéndose que la Federación, en su carácter integrador del Estado mexicano, asume la responsabilidad principal de realizar esta tarea coordinadora con estados y municipios, respetando las atribuciones legales de éstos.

La orientación se produce a través de las medidas inductivas que, sin tener el carácter de disposiciones obligatorias, tiendan a dirigir la actividad económica de los particulares en forma congruente con los fines generales de la sociedad. Para hacer más explícitas estas funciones, se declara que el Estado regulará y fomentará las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución. Esta parte es de primordial relevancia porque señala claramente que es el interés de la sociedad el que en cada momento determina las actividades que deban ser reguladas de manera específica o fomentadas prioritariamente. No cede la Constitución a presiones o intereses que pudieran pretender armar de una vez y para siempre un catálogo de actividades económicas que se reconozcan como susceptibles de ser normadas o fomentadas con énfasis especial; si así fuera, el Estado renunciaría a representar el interés de la sociedad que cambia de acuerdo con las circunstancias y a tales cambios debe responder mediante la capacidad que se le otorga constitucionalmente en este campo.

Sectores económicos. Se introduce en la Constitución el concepto de *sector económico* al establecerse que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado. Debe hacerse notar que en esta parte el texto habla de desarrollo *económico nacional*, presentando una restricción al área estrictamente económica respecto del concepto empleado en el primer párrafo, el de desarrollo nacional.

Por eso deben entenderse los sectores como ámbitos de actividad económica definidos por el tipo de propiedad de los medios productivos que caracteriza a cada uno de ellos. Así, el sector público de la economía es el integrado por las empresas de propiedad pública, ya sea total o mayoritaria. No debe identificarse al sector público con el gobierno de la República, el gobierno no es un sector

económico sino el depositario del poder público que desarrolla las funciones atribuidas al Estado en ejercicio del mandato popular soberano.

El sector social está constituido por las actividades económicas fundadas en la propiedad social. Ésta se configura por formas de apropiación colectiva de los medios de producción, como ocurre en los ejidos, comunidades agrarias, cooperativas o sindicatos. Aunque en determinados casos se reconozcan derechos individuales de explotación o apropiación de productos, la propiedad, en estas formas de organización social, se entiende atribuida a la comunidad de que se trate, en su conjunto.

El sector privado es el conformado por los medios de producción de propiedad privada, es decir, que ejercen individuos en lo particular, sea de manera directa o como titulares de acciones o cualquier otra forma de participación en sociedades, que puedan ser transmitidas a otros individuos.

Es importante hacer referencia a que la disposición constitucional prevé que la concurrencia de los sectores en la actualidad económica deberá hacerse con responsabilidad social. Aparece aquí nuevamente el interés prioritario de la sociedad que, por medios legales, puede determinar la forma de verificar el cumplimiento de esta responsabilidad.

La economía mixta. Se establecen así, constitucionalmente, las bases de lo que se denomina economía mixta, en la que participan diversas formas de propiedad sin que unas excluyan a las otras. Se garantiza la coexistencia de la propiedad pública, social y privada, sujetas al interés de la nación, siempre bajo el principio de legalidad. Se rechaza simultáneamente la idea de la exclusividad de algún tipo específico de propiedad y se puntualiza en los párrafos siguientes, el régimen correspondiente a cada una de ellas.

Al sector público se encomienda de manera exclusiva el manejo de las que la Constitución denomina *áreas estratégicas*, que se especifican en el artículo 28 párrafo cuarto de la propia Constitución. Por áreas estratégicas se entienden las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cuyo control por potencias extrañas pone en riesgo la independencia. En este caso se prevé que el gobierno federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que realicen actividades en estas materias. El precisar que no solamente la propiedad, sino también el control de dichos organismos, corresponde al gobierno federal, permite garantizar que la toma de decisiones necesarias se realice por medios públicos. No bastaría con asegurar exclusivamente la propiedad, si se admitieran formas de administración que desplazaran el proceso decisorio fuera del ámbito del propio gobierno.

Se faculta también al sector público a impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Por *áreas prioritarias* deben entenderse aquellas que, de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. No son éstas, como las

áreas estratégicas, necesariamente fundamentales o básicas para el desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía, pero sí pueden constituir esferas que, por las particulares circunstancias imperantes, sea necesario atender con antelación a otras. En este campo se establece también la posibilidad de que intervengan los sectores social y privado en conjunción con el público. Hay áreas estratégicas y prioritarias a la vez.

Se prevé también el apoyo e impulso a las empresas de los sectores social y privado de la economía fijando como criterios para ello, la equidad social en concordancia con la finalidad estatal de que el desarrollo sea integral. Por equidad social debe entenderse la aplicación de fórmulas que mantengan el equilibrio del desarrollo y que no beneficien a una parte de la sociedad en detrimento de otra. A este criterio se agrega el de productividad, que significa el rendimiento óptimo de los recursos disponibles. Se establece también la sujeción de las empresas de los sectores social y privado, a las modalidades que dicte el interés público, lo cual quiere decir que las necesidades de la colectividad deberán traducirse en normas que regulen estas actividades. Se determina asimismo que los recursos productivos deben emplearse con un sentido social al señalarse que su uso atenderá al beneficio general, cuidando su conservación y el medio ambiente; con esta última expresión se recogen las preocupaciones, plenamente justificadas, de las corrientes de pensamiento y acción que pugnan por la conservación del entorno ecológico, como condición fundamental para un sano desarrollo.

Particular importancia se da en este precepto a la organización y expansión de la actividad económica del sector social, previéndose el dictado de leyes que creen mecanismos con ese fin. Esta preocupación programática señalada en la Constitución responde al hecho real de que el sector social es el menos desarrollado de la economía mexicana y dentro de él pueden generarse fórmulas que permitan alcanzar la finalidad de fomentar el empleo y lograr una más justa distribución de la riqueza al tiempo que se propicie la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. Este último concepto es muy importante porque se refiere a un criterio de valoración que no plantea como finalidad primordial de la producción el lucro, sino la satisfacción de necesidades fundamentales. Realmente no todos los bienes y servicios resultan socialmente necesarios en la misma medida. Para el desarrollo nacional es más importante fomentar la producción de bienes que respondan a una necesidad social y no a demandas artificialmente creadas. Por ejemplo, es indiscutible que la producción de alimentos, desde el punto de vista social, tiene mucha mayor relevancia que la de cosméticos o aparatos electrónicos sofisticados.

Son aquellos bienes que satisfacen necesidades fundamentales los que deben entenderse como socialmente necesarios.

Finalmente, el artículo que comentamos dispone el aliento y la protección de la actividad económica del sector privado, dentro de un marco en el que contribuya también al desarrollo económico nacional. Esto quiere decir que las leyes respectivas deben tener en cuenta, al establecer las condiciones de funcionamiento del sector privado, los fines generales que el Estado se propone para alcanzar el desarrollo nacional.

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

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ