

RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO

Luis DANTON RODRÍGUEZ

Desde que se presentó la iniciativa con reformas de contenido económico a la Constitución, advertimos en la exposición de motivos la importancia que representaba para la propia ley fundamental y para el orden jurídico nacional.

Tal vez sean éstas las reformas más importantes que se hayan hecho desde el Constituyente de Querétaro. Así se destacó durante su debate.

Los principios del proyecto nacional que contiene la Constitución de 1917 —según se afirma en la iniciativa— son síntesis de las aspiraciones que el pueblo ha planteado, ratificado y desarrollado en su trayectoria hacia la integración de su nacionalidad, organización política y afirmación soberana.

La Revolución y su Constitución recogieron y proyectaron las aspiraciones de libertad, independencia, democracia e igualdad en un conjunto coherente del cual se derivan los ordenamientos constitutivos de un nuevo Estado, una nueva forma de relación de éste con la sociedad, y de la nación con el mundo.

La Constitución estableció las bases para forjar la unidad cultural y política de la nación y de una democracia que contara con instituciones sólidas para conducir la transformación social y garantizar, en la libertad, el constante mejoramiento de las condiciones materiales y culturales del pueblo.

A partir de este orden normativo, México ha podido construir sus instituciones políticas que le darían viabilidad al proyecto nacional y crear los instrumentos de intervención del Estado en la economía para promover un desarrollo más acelerado y equilibrado de las fuerzas productivas, hacer frente a los impactos de las crisis económicas internacionales manteniendo la soberanía de la nación y dar sustento a un proceso de industrialización mediante la orientación, regulación y fomento de las actividades económicas.

La Constitución de 1917 aportó una nueva concepción de los fines del Estado. Es una norma integradora y programática que da al Estado la responsabilidad fundamental en la promoción del desarrollo integral

de la colectividad. Por la naturaleza y las exigencias de la lucha revolucionaria, la preocupación central de los constituyentes de 1917 fue establecer el esquema normativo de la organización y ejercicio del poder, y los principios que dieron sustento al nacionalismo, la democracia y la justicia social.

Las condiciones de aquella época, de exigencias sociales, de defensa de la nación y participación social y política, llevaron al Constituyente a adoptar las decisiones políticas fundamentales sobre el régimen de propiedad y los derechos de las mayorías a participar en la vida política y social, con lo que definió visionariamente las orientaciones políticas y sociales del desarrollo económico.

Estas decisiones políticas fundamentales se derivan, en línea directa, del Decreto Constitucional de Apatzingán, de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma que a lo largo de nuestra historia independiente han sido los ejes que han articulado la voluntad política de las mayorías de México.

A partir de estas orientaciones se fue dotando al Ejecutivo de los instrumentos de la rectoría conforme lo fueron exigiendo las realidades y los programas de los distintos gobiernos de la Revolución. Ello ha permitido conducir la acelerada modernización del país, en los principios democráticos y dentro de un equilibrio social y dinámico.

En el mes de diciembre de 1982 el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados una iniciativa en la que propuso diversas modificaciones y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27 y 73 de nuestra Constitución Política.

Los objetivos de estas modificaciones y adiciones fueron:

1. Incluir expresamente en la ley suprema, la función rectora del Estado en el desarrollo.
2. Asegurar la participación democrática de los diversos grupos sociales en este campo, aclarando los términos de la convivencia de los sectores que participan en nuestro régimen de economía mixta.
3. Establecer un sistema nacional de planeación que dé coherencia a la actividad económica del país.
4. Fijar las bases para un desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria.
5. Reforzar la capacidad del Estado para combatir nuevas formas de concentración y privilegio, particularmente las prácticas monopólicas.
6. Definir las áreas estratégicas de la economía reservadas a la función estatal con el fin de garantizar el interés público, y

7. Ampliar las facultades del Congreso de la Unión en estos y otros aspectos vinculados estrechamente al desarrollo nacional.

Los anteriores objetivos tienden a expresar con mayor actualidad y precisión las definiciones históricas constitucionales sobre la legítima dirección de los procesos socioeconómicos por parte del Estado como expresión del interés general, sobre el régimen de propiedad originaria de la nación y sobre las exigencias del desarrollo democrático en lo político, económico, social y cultural.

La Comisión Legislativa de Gobernación y Puntos Constitucionales elaboró el dictamen correspondiente a esta iniciativa y lo presentó a la asamblea de la Cámara de Diputados para ser discutido en la sesión del 27 de diciembre de 1982. En este dictamen, que fue aprobado en la misma fecha, la Comisión consideró que las aportaciones que el presidente de la República propuso incorporar a la carta magna se encamina a la configuración de un derecho constitucional económico que recoge la tendencia del derecho público moderno de establecer en la ley fundamental los principios, medios y técnicas que deben regir la actuación del Estado en materia económica. La Comisión estimó también que las reformas aprobadas obedecen a una necesidad determinada tanto por el grado de desarrollo económico y la densidad y la complejidad alcanzadas por la sociedad mexicana, como por la acumulación de sus contradicciones, que se han reflejado en una crisis económica de alcances estructurales, inscrita en la más profunda crisis mundial desde la gran depresión de 1929 a la que sólo podrán encontrarse respuestas válidas en la contingencia si a la vez se toman previsiones para el porvenir a través de transformaciones de orden cualitativo.

A fin de cumplir con la mayor responsabilidad la delicada tarea de formular el dictamen sobre la iniciativa presidencial, la propia Comisión no se limitó a analizarla en sus términos, sino que también examinó las propuestas que en esta materia han hecho diversos grupos sociales y partidos políticos e incorporó ideas surgidas en el curso de las deliberaciones que se realizaron en su seno. La adición propuesta al artículo 16 constitucional no fue motivo de controversia, ya que sólo se transfirieron a este artículo los textos vigentes de los artículos 25 y 26 que se refieren a la inviolabilidad de correspondencia y del domicilio, principios ambos que son concordantes con el espíritu que caracteriza al precepto que los recoge. En efecto, el artículo 16 en su primera parte establece garantías precisas para los mexicanos, impidiéndole a la autoridad actuar de manera arbitraria, al exigirle que en mandamiento escrito funde y motive la causa legal del procedimiento.

En lo que se refiere al nuevo texto que se propuso para el artículo 25, su objetivo fundamental es el de establecer en términos concluyentes la rectoría del Estado en el desarrollo. Mediante la función rectora el poder público se obliga a conducir el desarrollo nacional, garantizando que éste sea equilibrado, integral y socialmente justo a fin de crear las condiciones que aseguren la auténtica dignidad de las personas.

Estos propósitos, en forma paralela, se orientan al permanente fortalecimiento de la soberanía de la nación, del carácter democrático del régimen, de una mayor justicia socioeconómica a través del crecimiento de la economía y el aumento de las oportunidades de empleo, junto con el acrecentamiento de sus derechos, así como el ejercicio pleno de todas las libertades en correspondencia con la densidad social y cultural alcanzada por los grupos que integran la población mexicana.

Importa subrayar el papel que se asigna al sector social como integrante de la economía mixta, ya que ello responde a las demandas mayoritarias y fortalece la alianza histórica popular en que se funda nuestro proyecto social, en lo fundamental, el de lograr una distribución cada vez más equitativa de los beneficios que genera el quehacer económico del país.

Por otra parte, se asigna al sector privado un papel en el desarrollo nacional asegurándole aliento y estímulo para su desenvolvimiento, en cuanto concierte sus acciones con las prioridades y planes dictados por el interés público.

Para precisar el alcance de las disposiciones constitucionales, y en atención a las observaciones y puntos de vista expresados en las deliberaciones, la Comisión consideró necesario un cambio en el texto propuesto para el cuarto párrafo del artículo 25 constitucional, a fin de señalar claramente que el gobierno federal mantendrá siempre “la propiedad y el control sobre los organismos” con que cuenta para atender las áreas estratégicas de la economía.

El artículo propuesto en la iniciativa constituye un avance notable en el derecho positivo mexicano, en cuanto se incorporan las normas de la planeación, que no sólo recogen fecundas experiencias, sino sientan las bases para un sistema democrático de amplia participación popular en dicho proceso. La planeación es ya un imperativo, no sólo por la necesidad de satisfacer eficazmente las demandas internas de la población, sino para elevar las condiciones de competitividad de la economía en el mercado externo.

El proceso de planeación se inicia en las áreas estratégicas y las actividades prioritarias, con la participación de los sectores sociales,

en los términos delimitados por la propia norma primaria. El concurso de todas las fuerzas productivas del país queda así establecido y orientado bajo criterios de equidad social. Las organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades u otras formas de participación recibirán, a través de la ley, estímulo y aliento, junto con los particulares y sus empresas en la medida en que éstos se responsabilicen con el interés público y actúen con responsabilidad social.

El carácter democrático del sistema de planeación ha sido demandado explícitamente por la mayoría de los participantes en la vida económica nacional. Así, el Estado podrá hacer converger los esfuerzos y aportaciones de todos ellos, expresados a través de una permanente consulta popular.

En este punto, la Comisión modificó los términos de la iniciativa en vista de la necesidad de otorgar al Congreso de la Unión y a los partidos políticos en él representados, una intervención en el proceso de planeación, tanto en su ponderación una vez concluida la consulta democrática, como en su evaluación a partir de que el plan esté en ejecución. Al respecto, se optó por sustituir el párrafo correspondiente de la iniciativa a fin de que sea el propio Congreso el que defina dicha intervención en la ley respectiva.

En cuanto a las adiciones al artículo 27, con las fracciones XIX y XX, se introducen, en uno de los artículos básicos de nuestra doctrina constitucional, el concepto del desarrollo rural integral y las condiciones para hacer expedita la justicia y fortalecer la seguridad jurídica en el campo.

El concepto de desarrollo rural integral responde a la demanda de estímulo y de una eficaz acción de fomento a las actividades de la población campesina, planteamiento que las reformas al artículo 27 constitucional recogen en toda su complejidad, estableciendo la obligación del gobierno federal de apoyar las obras de infraestructura, otorgar los insumos y prestar los servicios de crédito, capacitación y extensionismo. Con respecto a este artículo, la Comisión también realizó un reordenamiento de materias con el propósito de otorgarle mayor precisión conceptual a las adiciones.

Las modificaciones aprobadas en el texto del artículo 28 constituyen un paso trascendente en la doctrina constitucional mexicana. Al superar explícitamente el principio nunca acreditado históricamente —como dice la iniciativa presidencial— de la libre competencia, se da curso legal a una concepción propia del juego de los factores productivos y, en función de ella, se fijan las normas operativas a seguir. Por otra parte, al introducir el concepto de prácticas monopólicas, regular

la concentración de poder económico y frenar los nuevos fenómenos del oligopolio y el consumismo, se dan importantes pasos en la ampliación de los derechos fundamentales del pueblo de México.

En el mismo artículo la expresión “actividades estratégicas” recoge en concisa fórmula constitucional algunas funciones propias de la soberanía económica, servicios a cargo exclusivo del gobierno federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional también deben atenderse con base en el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado.

En este punto, la Comisión aportó también reordenamientos y complementos conceptuales a fin de mejorar el método de la enumeración, de responder a nuevas situaciones institucionales y otorgar al Congreso de la Unión facultades para ampliar el campo de las actividades estratégicas.

Por último, las adiciones al artículo 73 constitucional hicieron explícitas las facultades del Poder Legislativo en las materias objeto de las demás reformas sustantivas aprobadas, a fin de que legisle en materia de planeación, programación, abasto, promoción de la inversión nacional, regulación de la extranjera, transferencia de tecnología y difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos requeridos por el desarrollo del país.

Con estas reformas, junto con los propósitos esenciales contenidos en la iniciativa presidencial, se dio cauce a una serie de planteamientos de diversos grupos y corrientes políticas del país que a lo largo del tiempo han pugnado por elevar a rango de norma suprema las materias vinculadas con el desarrollo democrático e independiente de la nación. Así, junto con la iniciativa del Ejecutivo se dictaminó y se dio curso a seis iniciativas de diversos partidos que se encontraban rezagadas. Al respecto es importante resaltar las coincidencias en cuanto a preocupaciones nacionales y sociales de los diversos partidos políticos tanto en el texto de las iniciativas dictaminadas como en las deliberaciones en la Comisión y en el pleno de la asamblea legislativa. En cuanto a las proposiciones concretas de carácter alternativo que no fueron incorporadas al presente dictamen, la Comisión estimó que la iniciativa del Ejecutivo en esta materia, con las aportaciones que en la misma Comisión se le hicieron, corresponden con mayor fidelidad a los lineamientos de la evolución histórica del país, a sus principios democráticos, al equilibrio de los poderes constituidos, al respeto de las garantías individuales y sociales y a los nuevos requerimientos del desarrollo que atienden a los objetivos básicos de justicia, libertad y prevalencia del interés y de defensa de soberanía nacional.

En resumen, con las reformas constitucionales aprobadas la función rectora del Estado en la economía se refuerza; la planeación democrática se constituye como opción para el desarrollo económico; el desarrollo rural integral, una de las metas fundamentales de la Revolución, se precisa como responsabilidad del Ejecutivo y la certidumbre de la justicia agraria, cimiento de la paz social, se plantea como imperativo de estructura de nuestra economía; se establecen las áreas estratégicas que competen en exclusiva al Estado y a sus instituciones, se robustece la lucha contra nuevas formas de concentración económica y se amplía la participación del Poder Legislativo en estas materias.