

CAPÍTULO III

II. Marco constitucional para la rectoría del Estado y la economía mixta	276
1. Rectoría del Estado del desarrollo nacional	276
2. Régimen de economía mixta	282

II. MARCO CONSTITUCIONAL PARA LA RECTORÍA DEL ESTADO Y LA ECONOMÍA MIXTA

1. *Rectoría del Estado del desarrollo nacional*

La Constitución de Querétaro del 5 de febrero de 1917 recogió los postulados sociales básicos de la Revolución Mexicana e inauguró la etapa del constitucionalismo social —a la cual siguieron la Constitución de la República Socialista Federativa Soviética Rusa de 10 de julio de 1918 y la Constitución alemana de Weimar del 11 de agosto de 1919—, al contemplar no sólo la estructuración de los poderes del Estado y la protección de los derechos humanos sino las bases de la organización social y económica del país. En efecto, la Constitución de 1917 estableció, entre otros aspectos (véase, por ejemplo, el texto original de los artículos 27, 28 y 123), ciertas bases para la rectoría económica del Estado, las cuales se expresaron y/o desarrollaron explícita o implícitamente durante el régimen posrevolucionario a través de diversas leyes, reglamentos, planes y programas, así como en el discurso político.

Sin embargo, con motivo de la crisis económica de los primeros años de la década de los ochenta —caracterizada por devaluaciones monetarias, rápido incremento de la inflación, aumento desmesurado de la deuda externa, estancamiento económico, crecimiento del desempleo, elevación del déficit del sector público, expropiación y nacionalización bancaria, pérdida de control sobre el mercado financiero y cambiario, así como prevalencia de un ambiente de desconfianza, desconcierto, inseguridad y conflicto social, además de un contexto internacional inestable y altamente competitivo— se propició una ingobernabilidad económica que amenazaba la tradicional estabilidad social y política del país.¹⁷

Como respuesta a la crisis y consciente, por experiencia propia, de las limitaciones inherentes a un modelo económico estatista y proteccionista, pero también ajeno, por su historia, a las corrientes que pregonan liberalismos irrestrictos, el Estado mexicano emprendió una política de ajuste y estabilización, apoyada en un profundo cambio estructural.¹⁸ Fue así como el entonces nuevo gobierno per-

17 *Vid.* Miguel de la Madrid Hurtado, “El régimen constitucional de la economía mexicana”, en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 449-451.

18 *Cfr.* Rebollo, *op. cit.*, *supra*, nota 16, p. 115.

cibió la necesidad de ratificar y explicitar las bases del régimen constitucional de la economía mexicana para fundar jurídicamente las medidas correctivas de la crisis económica y las reformas estructurales indispensables para el desarrollo nacional, a través de las iniciativas de reformas promovidas por el Ejecutivo federal a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución, que culminaron en los decretos promulgatorios de 3 de febrero de 1983, a fin de ampliar, explicitar, sistematizar, constitucionalizar y/o modernizar —entre otros aspectos— el principio de rectoría económica del Estado, el régimen de economía mixta, el sistema de planeación democrática del desarrollo, así como la definición de las áreas estratégicas reservadas exclusivamente al Estado y la función de las entidades paraestatales.¹⁹

Precisamente, el artículo 25 constitucional consagra el principio de que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. De conformidad con su primer párrafo, éste debe ser integral y perseguir el fortalecimiento de la soberanía de la nación y su régimen democrático. Asimismo, el desarrollo nacional debe permitir, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución.

Aun cuando el texto constitucional no define lo que debe entenderse por “rectoría del Estado” —lo cual tampoco se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente ni del debate legislativo—,²⁰ su alcance cabe derivarlo del segundo párrafo

19 Como lo han demostrado diversos autores, tales reformas no implicaron un cambio filosófico sino sólo una mayor elaboración, precisión y explicitación del texto constitucional (*vid.* De la Madrid Hurtado, *op. cit.*, *supra*, nota 17, pp. 449-451 y 456-459, así como José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983; igualmente, Héctor Fix-Zamudio, “El Estado social de derecho y la Constitución mexicana”; Jorge Madrazo, “La rectoría del Estado, la economía mixta y el régimen de propiedad”; Antonio Martínez Báez, “El derecho constitucional económico mexicano”; José Francisco Ruiz Massieu, “La rectoría del Estado y las nuevas bases constitucionales del derecho administrativo mexicano”, y Diego Valadés, “El capítulo económico de la Constitución”, todos ellos en *La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985).

20 Conforme al diccionario de la Real Academia Española, la palabra “rectoría” deriva del vocablo “*rector*” y significa “el que rige o gobierna”, además de relacionarse con el verbo “*regir*”, que significa “dirigir, gobernar o mandar. Guiar,

del propio artículo 25, el cual ordena las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como las de regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, mismas que debe ejercer en el marco de libertades que otorga la Constitución. Consecuentemente, se ejerce la rectoría no sólo al ejecutar o administrar, sino también al legislar e, incluso, al juzgar,²¹ en el entendido de que los derechos humanos (individuales y sociales, así como los llamados de los pueblos o naciones, denominados de la “tercera generación”)²² son el marco jurídico de la rectoría del Estado, lo cual obliga al mismo tanto a respetar el ámbito de libertad de los particulares como a propiciar un orden social y económico justo que permita a los individuos y a los grupos el goce material de los derechos humanos —de manera destacada, la libertad— a través de niveles de vida dignos. Así pues, a partir de la reforma de 1983 se cuenta con un conjunto explícito de atribuciones del Estado, congruente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos.

En forma coincidente con lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala:

Modernizar a México es hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales. Es, por tanto, innovación para producir y crear empleos, eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y crea-

llevar o conducir una cosa” (*Diccionario de la lengua española*, 20a. ed., Madrid, 1984).

21 Por su parte, la noción “Estado”, conforme al primer párrafo del artículo 3o. de la Constitución federal, alude a “Federación, Estados o Municipios”, lo cual, si se relaciona con lo dispuesto en los artículos 39, 40, 41 y 115 del propio ordenamiento, lleva a la conclusión de que el Estado (el pueblo, el gobierno, el territorio y el poder soberano, que lo conforman, según la teoría general tradicional) actúa a través de los órganos que conforman el poder público (legislativo, ejecutivo y judicial) según los diversos ámbitos de gobierno, ya sea el de la Federación o el de los Estados y, dentro de la competencia de este último, el municipal (por conducto del ayuntamiento respectivo). Consecuentemente, se ejerce la rectoría no sólo al ejecutar o administrar, sino también al legislar y al juzgar (*vid.* De la Madrid Hurtado, *op. cit.*, *supra*, nota 17, p. 457).

22 *Vid.* José de Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, *Los derechos humanos de los mexicanos*, 2a. ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.

tividad de los mexicanos, y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales; es decir, obligación de ser rector en el sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional, porque es en su interés. El Estado renueva sus instituciones políticas y su quehacer económico no para dictarle a nadie cuál es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos sociales; para no desatender sus responsabilidades, sino para estar cerca de la población y apoyar el esfuerzo de los menos favorecidos para dejar de serlo.²³

Como destaca Miguel de la Madrid,²⁴ del primer párrafo del artículo 25 constitucional se desprenden los siguientes objetivos de la rectoría del desarrollo nacional:

a) El desarrollo debe ser *integral*. Esto es, debe abarcar no sólo la economía sino también la política, la sociedad y la cultura, además de referirse a los distintos grupos y regiones del país, tomando en cuenta la composición pluricultural y multiétnica que caracteriza a nuestra nación, en los términos del artículo 4o. constitucional. Consecuentemente, la visión reduccionista que pretende equiparar a la rectoría del Estado con la intervención del mismo en materia económica, constrictiéndola a ámbitos de carácter patrimonial, se ve superada con la expresión en nuestro texto constitucional de que la rectoría estatal se refiere al “desarrollo nacional”, el cual no significa sólo crecimiento económico, ya que debe ser *integral*.

b) El desarrollo debe *fortalecer la soberanía de la nación*. Es decir, la facultad del pueblo mexicano para autodeterminarse, en los términos de lo previsto en el artículo 39 de la Constitución que establece que “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...” Asimismo, de acuerdo con el segundo párrafo, así como con las fracciones II, inciso b); VI, y VII del artículo 3o. constitucional, la educación que impartan el Estado y los particulares en los niveles de primaria y secundaria, así como las universidades públicas autónomas, además de fomentar el amor a la Patria, el criterio que debe orientarla será

23 Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, mayo de 1989, p. XIII.

24 *Cfr.* De la Madrid Hurtado, *op. cit.*, *supra*, nota 17, pp. 457-458).

nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.²⁵

c) El desarrollo debe *fortalecer nuestro régimen democrático*. En los términos del inciso a) de la fracción II del artículo 3o. constitucional, “considerando a la democracia 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”. Es decir, como democracia integral y de acuerdo con el moderno concepto del Estado social de derecho,²⁶ a través del respeto del principio de legalidad y la realización de objetivos de bienestar y justicia sociales, esto es, además del estricto apego al derecho, la búsqueda de la complementariedad de la democracia política con la democracia social, así como la consolidación de la democracia representativa y la ampliación de los cauces de la democracia participativa.²⁷

25 Vid. Mario Melgar Adalid y J. Jesús Orozco Henríquez, “Comentario al artículo 3o.”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 5a ed., México, UNAM-Procuraduría General de la República, 1994, pp. 8-18.

26 Vid. J. Jesús Orozco Henríquez, “Estado de derecho”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1987, tomo II, pp. 1328-1330.

27 Vid. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 40-44, y Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1993, pp. 5-8 y 140-143. En relación con la noción de democracia social y justicia social, Carrillo Flores sostiene: “Importa mucho destacar que la Constitución de 1917 en su texto original enfoca el problema de la justicia social como la necesidad de procurar ‘la equitativa distribución de la riqueza’. La idea de promover mediante una acción estatal deliberada, y especialmente mediante la inversión pública o el fomento de la privada, la riqueza mayor que haga posible la justicia, no aparece recogida, al menos de manera explícita, antes de la reforma al artículo 3o. promovida por el presidente Ávila Camacho y promulgada en 1946 ... Contrariando una opinión general yo creo que lo que hoy se conoce incluso en el artículo 26, como ‘proyecto nacional’, no figura en el texto primitivo de la Constitución, sino que progresivamente se va estructurando en las reformas posteriores y alcanza el rango de doctrina en 1946, en la definición que hace de la democracia el artículo 3o. ... Tiene pues, el precepto de 1946, el valor jurídico y político de afirmar que México puede ser una democracia, si bien una democracia social y no puramente política, sin tener que abolir ni la propiedad privada, ni otros derechos y libertades que la Constitu-

d) Finalmente, el desarrollo nacional *debe permitir, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales* cuya seguridad protege la Constitución. Como puede observarse, la rectoría del desarrollo nacional debe evitar cualquier forma de autoritarismo, con pleno respeto de los derechos humanos (tanto los individuales como los sociales y los de los pueblos o comunidades —como los indígenas— que conformamos la nación mexicana); en efecto, conforme al texto que se analiza, no sólo se deben respetar los derechos que consagran *la libertad* del individuo (piénsese, por ejemplo, además de las garantías a la propiedad privada, en otras libertades relevantes para el funcionamiento de la economía, como la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo, artículo 9o.; la libertad de tránsito y de residencia, artículo 11, y la libre concurrencia o competencia, artículo 28), sino todos aquellos que aseguran *la dignidad* del individuo (como son, entre otros, los que tienden a garantizar la justicia social), sin que se pueda privilegiar a determinado grupo en perjuicio de cualquier otro.

Es interesante apuntar la primacía que el artículo 25 constitucional otorga al crecimiento económico y al empleo y a una más justa distribución del ingreso y la riqueza *vis a vis*, por ejemplo, la hoy también reconocida facultad constitucional del Estado, a través de un banco central autónomo (esto es, el Banco de México), para la *búsqueda de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional en el marco de la rectoría del desarrollo nacional* (según reforma al artículo 28 constitucional publicada en el *Diario Oficial* de 20 de agosto de 1993), tomando en cuenta que en el mundo económico no siempre resultan compatibles el fomento del crecimiento económico y el empleo con la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.²⁸

Conforme a lo que antecede, la rectoría del desarrollo nacional por parte del Estado es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico. Es decir, como en cualquier Estado

ción consagra” (Antonio Carrillo Flores, “Límites y perspectivas de la economía mixta”, en *La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 461-462).

²⁸ Para un estudio amplio de este problema, *vid.* Fischer Dornbusch y Schmalse, *Economía*, 2a. ed., Mac Graw Hill, 1990, pp. 523-834.

moderno, el Estado mexicano promueve, induce y orienta la acción de la nación hacia los grandes objetivos del desarrollo; ello lo hace mediante los instrumentos que por ley tiene la facultad de ejercer, como es el caso de la acción tributaria, del gasto público, la arancelaria, la financiera y la normativa, sin que el Estado pueda abdicar de su responsabilidad de conducir de manera soberana la marcha de la economía.²⁹

2. Régimen de economía mixta

A partir del texto original del artículo 27 de la Constitución de 1917, es posible distinguir tres tipos de propiedad en México, atendiendo al sujeto a quien se atribuye o imputa el bien correspondiente: Propiedad privada, propiedad pública y propiedad social.³⁰ En efecto, la propiedad privada se encuentra garantizada en dicho precepto, el cual también establece que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, si bien la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación, así como —según adición publicada el 6 de febrero de 1976— para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Al respecto, Carrillo Flores advierte:

(N)uestra carta magna no acepta ya, en realidad nuestra tradición jurídica no ha aceptado nunca, que la propiedad sea el derecho de disfrutar y disponer de las cosas de una manera absoluta, según la fórmula del Código de Napoleón; pero tampoco está señalado como situación de presente u objetivo de futuro, que sea ilimitada la potestad del Estado para poseer o administrar empresas de producción de bienes o servicios. La regla general es la propiedad privada, salvo tratándose de la territorial en que la nación no se haya desprendido

29 Cfr. Carlos Salinas de Gortari, "Rectoría del Estado", en *La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, p. 15.

30 Vid. Jorge Madrazo, "Algunas consideraciones sobre el régimen de la propiedad, desde la perspectiva constitucional", en *Derecho Pesquero*, México, núm. 8, agosto de 1983, pp. 47-74.

del dominio originario que le atribuye el primer párrafo del artículo 27, según la Suprema Corte resolvió en las ejecutorias de la Federación contra el Estado sobre jurisdicción y propiedad de monumentos arqueológicos en 1932 y para toda clase de bienes, en el caso de Adolfo Jiménez y Contreras, fallado en 1934.³¹

En congruencia con el régimen triangular de la propiedad y la rectoría del Estado, los párrafos tercero al octavo del propio artículo 25 constitucional establecen —de manera explícita y sistematizada a partir de las reformas de 1982— las bases de nuestro sistema de economía mixta. Al respecto, el párrafo tercero señala 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. A continuación se analizan las bases correspondientes a cada uno de los sectores:

a) *El sector público.* El sector más claramente definido es el público, compuesto, a su vez, de las áreas estratégicas y las prioritarias.

1) Las *áreas estratégicas* son aquellas que están a cargo, en forma exclusiva, del sector público y se encuentran señaladas en el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional (o, como se explica más adelante, en alguna ley federal). De acuerdo con lo dispuesto en los párrafos cuarto del artículo 25, así como cuarto y quinto del 28, el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, debiendo mantener el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que, al efecto, se establezcan, sin que las funciones que el Estado ejerza en estas áreas constituyan monopolios. Al respecto, Miguel de la Madrid considera que la estructura más adecuada para asegurar la propiedad y el control exclusivos de las áreas estratégicas es el organismo descentralizado.³²

Conforme a lo dispuesto en los párrafos cuarto y séptimo del invocado artículo 28 en vigor (según reforma publicada en el *Diario Oficial* de 20 de agosto de 1993), son áreas estratégicas: a) correos; b) telégrafos; c) radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; d) petróleo y los demás hidrocarburos; e) petroquímica básica; f) minerales radioactivos y generación de energía nuclear; g) electricidad;

31 Carrillo Flores, *op. cit.*, *supra*, nota 27, p. 454.

32 *Cfr.* De la Madrid Hurtado, *op. cit.*, *supra*, nota 17, p. 459.

h) ferrocarriles; i) acuñación de moneda y emisión de billetes, y j) las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Como puede apreciarse, las áreas previstas en los incisos a) al i) están protegidas por la rigidez constitucional, esto es, tales áreas sólo podrían ser suprimidas o adicionadas mediante el proceso de reforma constitucional. Sin embargo, la lista puede ampliarse con aquellas otras que una ley federal considere también como estratégicas, aun cuando las eventuales adiciones también podrían suprimirse, obviamente, por mera reforma legal. Cabe señalar que la iniciativa presidencial de 1982 no preveía la posibilidad de aumentar la lista de áreas estratégicas mediante legislación ordinaria, pero el constituyente permanente desde entonces así lo consideró conveniente.

Lo anterior no implica que el gobierno y sus organismos vean limitadas sus facultades para contratar todo tipo de bienes y servicios con particulares para el buen desempeño de sus actividades. Sin embargo, de acuerdo con el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, tratándose de petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, así como de minerales radioactivos, no es posible otorgar concesiones o contratos y corresponde a la nación la explotación de esos productos en los términos de la ley reglamentaria relativa, por lo que no cabe aceptar los llamados “contratos de riesgo”, mediante los cuales el contratista participa de los resultados de la exploración o explotación. El mismo precepto establece que corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, sin que se puedan otorgar concesiones a particulares para el efecto, si bien no hay impedimento alguno para la autogeneración de energía eléctrica para consumo propio. Finalmente, también corresponde a la nación la generación de energía nuclear, así como su regulación para otros propósitos, en el entendido de que su uso, constitucionalmente, sólo puede tener fines pacíficos.³³

Cabe mencionar también la adición de un quinto párrafo al artículo 28 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 17 de noviembre de 1982, por la cual se nacionalizó la prestación del servicio público de banca y crédito, misma que fue derogada por ulterior reforma publicada el 27 de junio de 1990,

33 Cfr. *ibidem*, pp. 459-460.

volviendo al régimen financiero anterior a 1982. Como resultado de la reforma de 1990, se expidieron tres ordenamientos que reorganizan el sistema bancario: La Ley de Instituciones de Crédito, que tiene por objeto regular los términos en los que el Estado ejercerá la rectoría del sistema bancario; la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, cuyo objeto es la integración de intermediarios en agrupamientos financieros, y el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores, por el que se regula la inversión extranjera en el capital de las casas de bolsa.

Por su parte, con fecha 20 de agosto de 1993 el *Diario Oficial* de la Federación publicó nueva reforma al artículo 28 de la Constitución, con el propósito de otorgarle autonomía al Banco de México.³⁴ Precisamente, la ley reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional fue publicada el 23 de diciembre de 1993, bajo el nombre de Ley del Banco de México.

El nuevo párrafo sexto del artículo 28 constitucional establece que el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración; su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado, en el entendido de que ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamientos.³⁵ Antes

34 Para un análisis de la reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México, *vid.* Guillermo Ortiz Martínez, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 121-142.

35 El Capítulo I de la Ley del Banco de México, denominado “De la Naturaleza, las Finalidades y las Funciones”, establece que el banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México (artículo 1o.). Tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional de curso legal; en la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda; además, promoverá el sano desarrollo del sistema financiero y propiciará el buen funcionamiento de los sistemas de pago (artículo 2o.). Finalmente, desempeñará las funciones siguientes: Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pago; operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo; fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera; participar en el Fondo Monetario Internacional

de esta reforma, no existía a nivel constitucional un mandato claro que comprendiera la facultad del Estado para la búsqueda de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional en el marco de la rectoría del desarrollo nacional.

Asimismo, el nuevo párrafo séptimo prevé que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central, en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.³⁶

y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y operar con estos organismos, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera (artículo 3o.).

36 El Capítulo II de la Ley del Banco de México, bajo el epígrafe “La Emisión y la Circulación Monetaria”, establece que corresponde privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como poner ambos símbolos en circulación a través de las operaciones que la misma ley le autoriza realizar (artículo 4o.). Asimismo, se prevén las características que deberán contener los billetes que emita el Banco de México, precisando que el banco podrá fabricar sus billetes o encargar la fabricación de éstos a terceros (artículo 5o.). Finalmente, se establecen las obligaciones de canje del Banco de México; en este sentido deberá cambiar a la vista los billetes y moneda metálicas que ponga en circulación, por otros de la misma o de distinta denominación, sin limitación alguna y a voluntad del tenedor (artículo 6o.). Describir todas y cada una de las operaciones que puede realizar el Banco de México, las que se encuentran normadas en el Capítulo III, excede el objetivo del presente trabajo, por lo que baste mencionar que el Banco de México sólo puede realizar los actos expresamente previstos en las disposiciones de esta ley o los conexos a ellos (artículo 7o.); que sus operaciones deberán contratarse en términos que guarden congruencia con las condiciones de mercado al tiempo de su celebración, exceptuando aquellas que por su naturaleza no tengan cotización en el mercado (artículo 8o.), y en general, deberá sujetarse a los términos y condiciones que se establecen desde el segundo párrafo de este último precepto al artículo 17 de la ley en comento.

El Capítulo IV regula la reserva internacional y el régimen cambiario, previendo que el Banco de México contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país (artículo 18); asimismo, se norman los términos bajo los cuales

La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento garanticen el ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causas graves y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia, en el entendido de que las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de la propia Constitución.³⁷

deberá constituirse dicha reserva (artículo 19), y se demarca lo que deberá entenderse por el término divisas, así como las divisas susceptibles de formar parte de la reserva (artículo 20). Finalmente, por lo que hace al régimen cambiario, el Banco de México deberá actuar de acuerdo con las directrices que determine una comisión de cambios, la que se integra y sesiona de conformidad con lo que establece el artículo 21 y cuyas facultades se encuentran precisadas en el artículo 22 de la ley en comento. Los artículos 24 al 37 comprenden el Capítulo V, el cual establece los casos en los cuales el Banco de México podrá establecer disposiciones e imponer sanciones.

³⁷ Las funciones de gobierno y vigilancia del Banco de México se encuentran desarrolladas en el Capítulo VI de la ley invocada, a través de los artículos 38 al 50. El Banco de México está administrado por una Junta de Gobierno y un Gobernador. La Junta de Gobierno está integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional y en el artículo 39 de la Ley del Banco de México, y tiene las facultades que establece el artículo 46 de dicha ley. Al Gobernador lo nombra el Ejecutivo Federal de entre los miembros de la Junta de Gobierno y tiene las facultades previstas en el artículo 47 de la ley de la materia. A los cuatro miembros restantes se les denomina Subgobernadores (artículo 38). El Gobernador dura en su encargo seis años y los Subgobernadores duran ocho años (artículo 40). Ni el Gobernador ni los Subgobernadores podrán, con la representación del Banco, participar en actos políticos partidistas (artículo 42), pudiendo ser removidos por las causas que establece el artículo 43, para lo cual debe observarse el procedimiento contemplado en el artículo 44. El quórum de asistencia y votación están normado en el artículo 45. Además, habrá consejos regionales, los cuales tendrán únicamente funciones de consulta, así como de obtención y difusión de información de carácter general en materia económica y, particularmente, financiera (artículo 49). La vigilancia del Banco de México se realizará a través de un auditor externo, según lo determina el artículo 50 de la ley en análisis. Para mayor información sobre este tema, *vid.* Ortiz Martínez, *op. cit.*, *supra*, nota 34, pp. 130-142.

2) En el caso de las llamadas *áreas prioritarias* del desarrollo, según lo establece el párrafo quinto del artículo 25 constitucional, el sector público puede participar, por sí o con los sectores social y privado, para impulsarlas y organizarlas, de acuerdo con lo previsto en la ley.

Cabe advertir que la Constitución federal no proporciona una definición de áreas prioritarias, en tanto que el segundo párrafo del artículo 60. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales prevé, críticamente, que “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”. Asimismo, es pertinente precisar que la participación del Estado en las áreas prioritarias no es obligatoria sino que la Constitución sólo lo autoriza expresamente, por lo que tal participación es opcional y estas áreas pueden estar exclusivamente en manos del sector privado o social.

El carácter prioritario de una área es eminentemente relativo; depende de las circunstancias de cada etapa del proceso de desarrollo y frecuentemente es objeto de debates ideológicos en cuanto al papel que se le debe asignar al Estado (por supuestos desbordamientos estatistas o, contrariamente, por insuficiencia o deficiencia). Conforme a la normatividad constitucional y legal en vigor, la definición de las áreas prioritarias corresponde a las autoridades ejecutivas competentes —federales o locales—, principalmente, a través de sus planes y programas de desarrollo.³⁸ Como puede observarse —y se aborda en el próximo apartado de este trabajo—, no se puede desvincular la idea de la planeación económica del concepto de economía mixta.

Antes de que la Secretaría de Programación y Presupuesto desapareciera, correspondía a la misma —lo que, según reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 21 de febrero de 1992, ahora es competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— delimitar el campo de acción de las áreas prioritarias. Al efecto, el Programa Nacional para la Moder-

38 Para un estudio sobre el alcance del término “áreas prioritarias”, *vid. De la Madrid Hurtado, op. cit., supra*, nota 17, pp. 460-461; Jorge Ruiz Dueñas, “Áreas estratégicas y áreas prioritarias del desarrollo económico nacional”, en *La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 179-192; *idem, op. cit., supra*, nota 1, pp. 129-141.

nización de la Empresa Pública 1990-1994,³⁹ señala que la participación del Estado en las áreas prioritarias se fundamentará en las directrices globales y específicas que, según el interés nacional, emita el Ejecutivo Federal, y en las siguientes criterios:

- Áreas en las que, por la naturaleza o características específicas del mercado de la producción correspondiente, exista el riesgo de propiciar prácticas monopolistas que lesionen un ambiente de sana competencia, así como el equilibrio de los precios y el fortalecimiento del proceso productivo. La intervención del Estado se hará cuando no existan medios más eficientes para prevenirlas, como modificaciones regulatorias o cambios a las políticas comerciales. En todo caso, el Estado deberá reglamentar aquellas inversiones que impliquen ventajas monopolistas, ya sea que otorgue concesión a los sectores social y privado o que las asuma él mismo.
- Áreas o actividades en las que no exista capacidad o voluntad de invertir por parte de los sectores privado o social, y cuya permanencia resulte indispensable para el logro de objetivos de política económica y desarrollo social. No se considerarán entidades paraestatales de la administración pública federal las sociedades mercantiles en las que, por necesidades de fomento, participen de manera temporal las sociedades nacionales de crédito.
- Actividades tendientes a generar insumos y productos básicos que son indispensables para apoyar a la población que más lo requiere y un desarrollo político participativo dentro de causas legales establecidos.
- Actividades tendientes a apoyar el desarrollo económico.
- Actividades productivas básicas para lograr el cambio estructural del sector industrial nacional.
- Actividades de comercialización para alcanzar una mejor y mayor distribución de los ingresos a los productores.
- Las actividades mencionadas en los tres últimos párrafos, podrán ser desarrolladas por el Estado únicamente cuando los sectores social y privado no estén en condiciones de realizarlas eficazmente.

39 Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 16 de abril de 1990.

De conformidad con el artículo 28, párrafo quinto, de la Constitución, el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado. En estos casos, la actividad correspondiente desplegada por el Estado, de considerarse conveniente, se efectúa, generalmente, a través de empresas (de carácter mercantil) de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos (si bien la fracción I del artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que el objeto de los organismos descentralizados también puede ser la realización de actividades correspondientes a las áreas prioritarias). En general, existe una clara tendencia a que la gestión del Estado en la producción de bienes y servicios para el mercado se realice a través de entidades paraestatales (organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos públicos), en tanto que las atribuciones de autoridad se reservan para la administración central.

Por otra parte, el último párrafo del propio precepto constitucional establece que cuando estas actividades sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación, se les puede otorgar subsidios, en cuyo caso el Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados. Lo anterior sin olvidar lo advertido por Carrillo Flores, en el sentido de que es indudable que no de toda entidad paraestatal puede esperarse que dé utilidades y este punto no está mencionado en la Constitución; salvo casos excepcionales —aquellos de entidades que tienen a su cargo lo que los economistas llaman “gastos de transferencia”, la CONASUPO es un ejemplo típico— el Estado debe procurar que sus empresas incrementen sus recursos y no sean para él una carga, ya que servicio social y ganancia o plusvalía no son necesariamente incompatibles.⁴⁰

b) *El sector social.* Otra novedad de la reforma de 1982 fue haber dado jerarquía constitucional a un sector que ya existía, el llamado social, al definirlo el séptimo párrafo del artículo 25 como aquel compuesto por ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenecen mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, toda forma de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. El referido precepto constitucional prevé que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la orga-

40 Cfr. Carrillo Flores, *op. cit.*, *supra*, nota 27, p. 467.

nización y la expansión económica del sector social; esta preocupación programática responde al hecho real de que el sector social es el menos desarrollado de nuestra economía 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. Asimismo, se prevé que, 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.

Como se había anticipado, conforme al párrafo quinto del propio artículo 25, el sector social (yasea solo o conjuntamente con el sector público y/o privado) puede participar en las áreas prioritarias del desarrollo, en tanto que de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 28 constitucional, cuando las actividades en tales áreas sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación, se les puede otorgar subsidios, correspondiéndole al Estado en estos casos vigilar su aplicación y evaluar los resultados.

c) El sector privado. Sin duda, el sector más tradicional y amplio de la economía mexicana es el privado y, si bien se ha acentuado la acción estatal, empero, la regla general o, al menos, residual sigue siendo la actividad del sector privado,⁴¹ sin olvidar las significativas facultades rectoras del desarrollo a cargo del Estado y las características de nuestro régimen de economía mixta y de democracia social anteriormente expuestas.

El último párrafo del artículo 28 constitucional establece que 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 previstos en la propia Constitución, esto es, dentro del régimen de libertades y objetivos de justicia social que la caracterizan. Asimismo, como en el caso del sector social, el párrafo sexto del artículo 25 del mismo ordenamiento prevé que, bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas del sector privado de la economía, sujetándolas 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.

41 *Vid.* Carrillo Flores, *op. ult. cit.*, pp. 454-456.

Es interesante destacar que los párrafos antepenúltimo y penúltimo del artículo 28 constitucional en vigor (según reforma que data de 1982), establecen una modalidad específica para ciertas actividades del sector privado: Las sometidas a “régimen de servicio público”, el cual se “apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley”. Aunque no se define qué debe entenderse por régimen de servicio público, salvo que se apoya en una concesión, la adición aclara el texto original de 1917 que parecía imponer la libre concurrencia, incluso, en los servicios públicos.⁴²

Como también se había señalado respecto del sector social, el párrafo quinto del referido artículo 25 prevé que el sector privado (por sí sólo o en combinación con el sector público y/o social) puede participar en las áreas prioritarias del desarrollo, en el entendido de que el último párrafo del artículo 28 invocado establece que, cuando las actividades en tales áreas sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación, se les puede otorgar subsidios, estando a cargo del Estado vigilar su aplicación y evaluar los resultados.

Como puede apreciarse, las bases constitucionales de la rectoría del Estado y la economía mixta no establecen un sistema rígido y permanente para la distribución de actividades entre los tres sectores, sino que las reformas de 1982 tienen la flexibilidad necesaria para el desarrollo de México como una democracia social y una nación igualitaria, libre y nacionalista. Consecuentemente, será la dinámica del propio desarrollo la que determine el grado, la oportunidad y las formas como ha de realizarse la concurrencia de los sectores público, social y privado en la economía, en el entendido de que —conforme a lo dispuesto en el tercer párrafo del multicitado artículo 25— dicha concurrencia debe hacerse con responsabilidad social, lo cual pone de relieve el interés prioritario de la sociedad, característica esencial de todo Estado social de derecho.

42 Naturalmente, no todo servicio al público es un servicio público en sentido estricto, pues toda la economía está constituida por la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, por lo que si bien la norma constitucional sigue reconociendo que deberá haber concurrencia entre los “empresarios de servicios”, ya no cabe esto último respecto de lo que la legislación y la doctrina consideran, por antonomasia, servicios públicos concesionados (*cfr.* Carrillo Flores, *op. cit.*, *supra*, nota 27, p. 456).