

RÉGIMEN ECONÓMICO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

Miguel DE LA MADRID HURTADO

Las reformas constitucionales promulgadas el 3 de febrero de 1983 sistematizaron los principios y normas fundamentales del régimen jurídico de la economía mexicana.

La esencia de dichas reformas fue la explicitación del principio de la rectoría económica del Estado, la ratificación del principio de la economía mixta con la coexistencia de los sectores público, privado y social, la constitucionalización del sistema de planeación democrática del desarrollo, la delimitación de las actividades estratégicas a cargo de la gestión directa y exclusiva del Estado y la constitucionalización del principio del desarrollo rural integral y de la justicia agraria.

Nos proponemos en este breve comentario señalar cómo las constituciones de los estados de la Federación han recogido en sus textos algunos de los principios y normas del constitucionalismo económico federal, particularmente los relativos a la rectoría económica del Estado, al sistema nacional de planeación democrática y a la economía mixta.

En primer término, conviene reiterar el contenido y alcance de los principios de la rectoría económica del Estado, del sistema de economía mixta y los principios y normas del sistema de planeación democrática.

1. LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO

El concepto de rectoría económica del Estado ha servido de supuesto a la activa intervención del Estado en el desarrollo económico de México a partir de 1917. Esta idea se ha expresado implícita o explícitamente en leyes, reglamentos, planes, programas y, desde luego, en el discurso político.

Las reformas constitucionales de 1983 en materia económica desplegaron, actualizaron y sistematizaron los principios existentes de 1917, que se vinieron aclarando y desarrollando en la práctica constitucional desde entonces. Dichas

reformas no implicaron un cambio filosófico sino sólo una mayor elaboración y precisión de los textos.

En primer término, conviene recordar que la palabra "rectoría" se define en el diccionario de la Real Academia Española como derivada del vocablo *rector*, y significa "el que rige o gobierna". "Persona a cuyo cargo está el gobierno y mando de una comunidad, hospital o colegio". El término "rectoría" está relacionado con el verbo *regir*, que se define por el citado diccionario como "dirigir, gobernar o mandar. Guiar, llevar o conducir una cosa".

Afirmar que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional" es congruente con el objeto de una Constitución de normar la estructuración y los poderes de la organización política. La palabra Estado debe entenderse aquí en su sentido amplio e incluye, por tanto, los tres poderes a nivel federal y local, y, en la esfera de su competencia, al municipio. Se ejerce la rectoría del desarrollo nacional al legislar, ejecutar o administrar y al juzgar.

En el primer párrafo del artículo 25 se señalan los objetivos de esta rectoría, a saber:

a) *Que el desarrollo sea integral.* Esto significa que debe abarcar sus distintos aspectos, como la economía, la política, la sociedad y la cultura y referirse a los distintos grupos y regiones del país.

b) *Que fortalezca la soberanía de la Nación,* esto es su facultad de autodeterminarse, de acuerdo con lo previsto en el artículo 39, que declara que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...". Debemos relacionar también este precepto con el concepto de nacionalismo que contiene el propio artículo 3° constitucional al orientar la educación diciendo que:

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

c) *Que fortalezca la democracia,* definida ésta en los términos ya citados del propio artículo 3°, es decir, como democracia integral y de acuerdo con el moderno concepto del Estado social de derecho. El fortalecimiento de la democracia requiere también que la rectoría del desarrollo que ejerza el Estado deba siempre ajustarse a los mandatos y procesos que establece la Constitución de la República y, en general, al orden jurídico. En consecuencia, debe respetar estrictamente el principio de legalidad y apartarse de cualquier actitud arbitraria. Debe también consolidar y ampliar los cauces de la democracia participativa.

d) *Debe permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad* de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. En consecuencia, la rectoría del desarrollo nacional debe evitar cualquier forma de

autoritarismo o totalitarismo, respetando las garantías individuales y los derechos sociales establecidos en la Constitución.

e) Debe fomentar el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, lo cual es otro aspecto esencial del concepto del desarrollo equilibrado.

En el segundo párrafo del artículo 25 se define el concepto de la rectoría del desarrollo en su aspecto económico, al prescribir las acciones de planeación, conducción, coordinación, orientación, regulación y fomento, acotando nuevamente que todo ello será en el marco de libertades que otorga la Constitución. Garantías individuales y derechos sociales son el marco jurídico fundamental de la rectoría económica 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 la libertad a través de niveles de vida dignos.

Con estos preceptos queda claro que la rectoría económica del Estado no puede significar la gestión directa y exclusiva de la economía por parte de la organización política, que las acciones del Estado en esta materia deben ajustarse al derecho, que dichas facultades no son privativas de poder alguno, que no deben ejercerse para servir privilegiadamente a unos grupos en perjuicio de los otros y que deben perseguir los valores de libertad, justicia y seguridad que orientan al Estado mexicano.

Recordemos que, además de garantizar la propiedad privada, la Constitución asegura otras libertades que son relevantes para el funcionamiento de la economía: la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo (artículo 5°), la libertad de asociación (artículo 9°), la libertad de tránsito y de residencia (artículo 11), y la libre concurrencia o competencia (artículo 28).

2. LA ECONOMÍA MIXTA

Congruente con las disposiciones del artículo 27 en materia de propiedad con las garantías individuales y los derechos sociales que consigna la Constitución y con el concepto de rectoría económica del Estado en los términos comentados, en los párrafos del tercero al octavo del mismo artículo 25 se establecen algunas normas básicas del sistema de economía mixta. Éstas son:

a) La concurrencia al desarrollo nacional, con responsabilidad social, de los sectores público, privado y social.

b) La definición de las áreas estratégicas que el sector público tendrá a su cargo de acuerdo con lo señalado en el artículo 28, párrafo cuarto, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Las áreas estratégicas son: acuñación de moneda y billetes,

correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y ferrocarriles.

La enumeración anterior está protegida por la rigidez constitucional, esto es que sólo puede ser modificada por un proceso de reforma constitucional. Sin embargo, el artículo 28 permite que se agreguen al concepto de áreas estratégicas las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La iniciativa presidencial correspondiente no preveía la posibilidad de aumentar la lista de áreas estratégicas mediante legislación ordinaria, pero el poder constituyente permanente así lo consideró conveniente.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, sólo el gobierno federal, directamente o a través de organismos dependientes de él, pueden tener la propiedad y el control de las áreas estratégicas así definidas. Por ello, la estructura administrativa más adecuada para asegurar la propiedad y el control exclusivos de las áreas estratégicas es el organismo descentralizado.

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.

c) La participación del sector público por sí o con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

No da a la Constitución una definición de áreas prioritarias. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales considera como tales las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendentes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

El carácter prioritario de una área es eminentemente relativo; depende de las circunstancias de cada etapa del proceso de desarrollo. Su definición corresponde a las autoridades competentes federales o locales en sus planes y programas de desarrollo. Área prioritaria es, como su nombre lo indica, aquella que tiene importancia destacada para la estrategia de desarrollo vigente. Es variable en el tiempo para los niveles federal y local y relativa en el espacio tratándose de las entidades federativas.

d) El impulso a las empresas de los sectores social y privado de la economía, de acuerdo con los criterios y conforme a las modalidades que establecen los párrafos sexto, séptimo y octavo del propio artículo 25.

e) La definición del sector social como el compuesto por 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.

En todo caso, las bases constitucionales de la economía mixta no establecen un marco rígido y permanente para su distribución entre los tres sectores. Será la

dinámica del propio desarrollo la que determine el grado, la oportunidad y las formas de la mixtura.

3. EL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

La planeación del desarrollo es una idea que adoptan los gobiernos mexicanos desde la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. El Partido Nacional Revolucionario formuló el Plan Sexenal 1934-1940, y a partir de entonces el gobierno federal realiza numerosos intentos de elaboración de planes y programas para encauzar y ordenar su acción en el campo del desarrollo nacional. A partir de la expedición del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se establecieron las bases de un sistema nacional de planeación democrática.

La iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución en materia económica, de 3 de diciembre de 1982, expresó que en el nuevo artículo 26 propuesto se establecía explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional que ya existían implícitas en la propia Constitución y establecidas en las leyes secundarias.

Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema de planeación democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

En virtud de dicho precepto, el Estado quedó obligado a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. En este primer párrafo del artículo 26 se orientan las características del desarrollo buscado, tanto en sus características propias como en los valores políticos fundamentales que debe servir: independencia nacional y democracia integral. En este último aspecto es clara la influencia del texto del artículo 3°.

De esta manera se imprime a la planeación el carácter de instrumento de servicio de valores políticos. Igual comentario es válido cuando se establece que el crecimiento debe ser equitativo.

Otro concepto del artículo 26 es su afirmación de que la Constitución contiene los fines del proyecto nacional y que éstos deben definir los objetivos de la planeación. Se ratifica de esta manera la concepción del constitucionalismo social de que la ley fundamental no es sólo la norma suprema de la nación o el reflejo de los factores reales de poder, o el conjunto de decisiones políticas fundamentales, sino también un programa de acción para el desarrollo del destino nacional.

En el artículo 26 se ordena que la planeación sea democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales para recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad e incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Encontramos aquí las ideas del Estado social de derecho, que se alejan de toda posición autoritaria y estimulan la democracia participativa.

En el mismo precepto se establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal. Aquí está la vertiente obligatoria de la planeación, lo cual implica que el Plan Nacional sea elaborado y promulgado por el Poder Ejecutivo Federal. Desde luego, dicho plan debe limitarse al ejercicio de las facultades legales del propio Poder Ejecutivo y estar sujeto a la intervención del congreso que señalen las leyes. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se deriven, pueden establecer bases para coordinar acciones mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y concertar e inducir acciones con los particulares. Encontramos así las vertientes de coordinación, concertación e inducción de la planeación democrática y participativa. Cualquiera de estas vertientes debe ejercerse también con apego al ordenamiento jurídico, particularmente las acciones de inducción en cuanto afecten la esfera jurídica de los particulares.

4. LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

Un examen comparativo de las constituciones de las entidades federativas nos permite observar que los textos correspondientes, con posterioridad a 1983, recogieron los principios y las normas respecto a un sistema económico y planeación del desarrollo que consignan los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, con mayor o menor amplitud.

Así, el artículo 88 bis de la Constitución de Hidalgo establece que,

corresponde al gobierno del Estado la rectoría del desarrollo de la entidad para garantizar que sea integral, fortalezca su economía, su régimen democrático, la ocupación y una más justa distribución del ingreso, permitiendo el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, dentro de lo que prescribe la Constitución General de la República, la particular del Estado y las leyes que de ella emanen.

El Estado proclamará, preverá, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica en dicha entidad, y fomentará las actividades que demanden el interés público sin menoscabo de la libertad. En su artículo 88-A establece que “al desarrollo económico concurrirán con responsabilidad el sector público, el social

y el privado. Asimismo, el sector público podrá participar con los otros, de acuerdo con la ley para implantar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo”.

La Constitución de Oaxaca, en su artículo 20, contiene una amplia fundamentación de los principios económicos de la Constitución federal.

La Constitución de Sonora, en sus artículos 25-A y 25-B, recogen también los principios de la rectoría económica del Estado y la economía mixta.

La Constitución de Tabasco, es la otra que, en su artículo 76, recoge dichos principios, siguiendo sistemáticamente las pautas de la Constitución federal.

No encontré en las otras constituciones de las entidades federativas preceptos análogos tan amplios como los mencionados. Muy probablemente los poderes constituyentes locales consideraron que dichos principios estaban ya asentados en los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal y que no era indispensable reiterarlos en las constituciones locales.

Prácticamente todas las constituciones locales incluyen ahora en los capítulos correspondientes las facultades de sus legislaturas y del gobernador del estado en materia de planeación del desarrollo.

De manera indirecta lo hace la Constitución del Estado de Baja California Sur al establecer, en su artículo 5º, que es finalidad del Estado promover la participación de todos los ciudadanos en los procesos que norman la vida pública y económica de la comunidad; su artículo 6º señala que “es función del Estado promover el desarrollo económico y regular el proceso democrático, para procurar el progreso social compartido y la distribución equitativa de la riqueza, buscando garantizar la justicia social”. En su artículo 16 establece que las autoridades estatales organizarán, coordinarán y fomentarán la vida económica de la entidad para asegurar a todos los habitantes una existencia digna, tomando en consideración que los factores de la producción garantizan la justicia social.

La misma Constitución señala como facultades y obligaciones del gobernador:

promover el desarrollo económico del Estado buscando siempre que sea compartido y equilibrado entre los centros urbanos y rurales [artículo 79, fracc. XXV]; fomentar la creación de industrias y empresas rurales buscando la mayor participación económica de todos los sectores de la producción [artículo 79, fracc. XXVI] y mejorar las condiciones económicas y sociales de vida de los campesinos, fomentando en ellos el arraigo a sus lugares de residencia [artículo 79, fracc. XXVIII].

En forma análoga, todas las constituciones otorgan facultades a los congresos locales para expedir leyes sobre planeación del desarrollo y sobre programación, promoción, concertación y ejecuciones del orden económico.

Mención especial merece el artículo 76 de la Constitución de Tabasco que establece sistemáticamente las bases del sistema de planeación del desarrollo estatal.

La Constitución de Tamaulipas otorga a su legislatura la facultad de expedir leyes en materia de planeación.

Prácticamente, en todas las constituciones de los estados se señalan entre las facultades y obligaciones del gobernador, promover el desarrollo económico, fomentar la creación de industrias y empresas rurales y el mejoramiento del sector agropecuario. Las distintas constituciones otorgan al gobernador facultades de ejecución del Plan Estatal de Desarrollo y lo facultan para coordinar las acciones del Estado con el gobierno federal y con los municipios.

Es también frecuente en las constituciones de los estados el otorgamiento a sus municipios de facultades para formular y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano y, en general, la ratificación de las facultades que consagra el artículo 115.

Podemos concluir que el constitucionalismo mexicano, tanto a nivel federal como local, contiene las normas fundamentales del régimen jurídico de la economía mexicana. A partir de las reformas promulgadas en febrero de 1983 respecto a la Constitución federal, fueron reformadas las constituciones de los estados para seguir la parte de la primera.

Rectoría del Estado en materia económica, economía mixta —con la coexistencia de los sectores público, privado y social—, sistema nacional de planeación democrática y delimitación de las actividades estratégicas a cargo de la gestión directa y exclusiva del Estado son los principios fundamentales de nuestro sistema económico.

De esta manera, el constitucionalismo mexicano establece, a nivel federal y local, una mixtura equilibrada entre la intervención del Estado en la economía y los mecanismos del mercado los cuales se supeditan al interés público y la responsabilidad social.

En nuestro sistema no caben los extremos del liberalismo económico a ultranza que pretenden reducir al Estado a su mínima expresión, abandonando el comportamiento de las fuerzas económicas a la competencia irrestricta, como tampoco el estatismo que pretenda no sólo regir o intervenir selectivamente, sino incluso gestionar u operar grandes segmentos del aparato productivo con tendencias totalitarias.

Dada la importancia de las facultades del Ejecutivo Federal, es evidente que la política económica del país se determina y ejecuta a su nivel aunque el Congreso de la Unión coparticipa en ella mediante el ejercicio de sus atribuciones y ejerce supervisión a través de la Contaduría Mayor de Hacienda; sin embargo, los gobiernos estatales también tienen responsabilidades y facultades en esta materia, tanto para tomar acciones propias, como para coordinarse con el gobierno federal y sus dependencias en diferentes programas y acciones, así como para establecer mecanismos de colaboración con los municipios y para inducir acciones con los particulares.

En la práctica, los estados han formulado y ejecutado planes de desarrollo en sus entidades y han apoyado planes de desarrollo en sus municipios. Varios estados han promulgado leyes de planeación, por lo que el sistema nacional se ha venido enriqueciendo en su marco jurídico en forma generalizada.

En la vertiente de coordinación, desde hace varios años, se han venido concertando entre la Federación y los estados los llamados, primero, convenios únicos de coordinación y después convenios únicos de desarrollo, y recientemente a través de convenios de desarrollo social, a través de los cuales se convienen acciones y programas de desarrollo dentro del sistema nacional de planeación democrática y participativa.

Las nuevas perspectivas del desarrollo en México hacen aconsejable revisar el sistema de distribución de competencias entre la Federación y los estados, así como insistir en el fortalecimiento de los municipios. La descentralización de la vida nacional es un imperativo político y económico. La democratización del país así lo exige, tanto para una mayor eficacia económica y una mejor distribución del ingreso y la riqueza como por razones de justicia social.