

3. EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN

El sistema constitucional mexicano se ha caracterizado por su permanente evolución. Así ocurrió con el perfeccionamiento de algunas instituciones políticas a lo largo del siglo XIX y así ha ocurrido durante el XX con relación a la Constitución de Querétaro. En efecto, así como el tema de la organización federal fue objeto de preocupaciones recurrentes a partir de 1824 hasta encontrar su forma definitiva en la de 1857, la Constitución actualmente en vigor también ha reconocido un claro proceso de evolución.

Es reconocido que la Constitución Mexicana de 1917 rompió con el modelo tradicional del constitucionalismo, referido solamente a la organización y funcionamiento del poder público. Así, a partir de 1917, se introdujo también en la norma constitucional la regulación de las relaciones sociales.

Es explicable que así haya sucedido, máxime si se tiene en cuenta que además del proceso revolucionario iniciado en 1910, se contaba con el precedente de los debates del constituyente de 1856-57. En estos debates había aflorado ya la cuestión social considerada por algunos diputados como un aspecto fundamental en la vida del país. A este respecto pueden recordarse las diversas expresiones de Ponciano Arriaga: "Es preciso, indefectible, que llegue la reforma, que se hagan pedazos las restricciones y lazos de la servidumbre federal, que caigan todos los monopolios y despotismos, que sucumban todos los abusos y penetre en el corazón y en las venas de nuestra institución política el fecundo elemento de la igualdad democrática".

Por lo demás fueron muchos los pensadores mexicanos del siglo XIX que sustentaron la necesidad de reordenar la utilización de la propiedad e imprimir un desarrollo significativo, particularmente entre los campesinos. Vale recordar a este respecto las expresiones del liberal mexicano José María Luis Mora a propósito de la función social de la propiedad. Mora decía: "Una gran fortuna que se ha aumentado excesivamente, están todos convencidos de que es un mal muy grande para la sociedad; pues como los bienes sociales son limitados cuando sólo se los absorbe, los demás quedan sin ellos. Pero este mal gravísimo tiene un término natural en el particular que necesariamente ha de morir

algún día, y no reconoce ninguna en un cuerpo o comunidad que es esencialmente inmoral. Un particular, por muchos que sean los bienes que haya acumulado, antes de cien años, el mayor término a que puede llegar su vida, debe necesariamente repartirlos entre sus herederos, y con esto queda destruida una fortuna que jamás puede ser colosal. Una comunidad al contrario: como que nunca muere, si es permitido adquirir sin límites e indefinidamente puede ir sucesivamente acumulando bienes hasta llegar al caso de absorberlos todos o una parte tan considerable que cause la miseria pública. La autoridad civil ha procedido, pues, legal y justamente cuando ha fijado límites a las adquisiciones hechas por cuerpos o comunidades: legalmente, porque siendo ella la que las ha creado y concedido el derecho de propiedad, puede ampliarlo o limitarlo, según lo tenga por conveniente, fijando más acá o más allá los límites de esta concesión; justamente porque debiendo cuidar que sus bienes destinados a la subsistencia o comodidad del hombre se repartan, si no con la igualdad que sería de desear a lo menos sin una monstruosa desproporción, debe evitar que ésta exista, como existiría indefectiblemente si alguna comunidad o cuerpo, que por grande que se suponga es una fracción pequeña de la sociedad, pudiese ir acumulando bienes sobre bienes sin término ni medida”.

Por su parte también Justo Sierra apoyaba la tesis de la función social de la propiedad, que luego sería desarrollada en el Artículo 27 de la Constitución de Querétaro. Estas eran las palabras de Sierra: “Para los que opinamos por el carácter histórico del derecho de propiedad, este conflicto es todavía más imposible. El derecho de propiedad —el señor Dublán lo ha afirmado— es un derecho condicional; la condición es ésta: mientras la sociedad no hace uso de su derecho de expropiar. Esto quiere decir que inmediatamente que la sociedad pone en práctica esta facultad, cesa el derecho de propiedad. Cesa el derecho de propiedad particular desde el momento en que conforme a las condiciones de una ley, conforme a la ley, una sociedad ha formulado el límite preciso en donde se va a detener la propiedad de un individuo”.

Es verdad que la Constitución de 1857 había establecido ya en su Artículo 27 la posibilidad de que, por causa de utilidad pública y previa indemnización, la propiedad de las personas pudiera ser ocupada. Sin embargo el sentido social de la propiedad sólo se adquirió, en México, a partir de 1917. Aunque no se le suele citar con frecuencia pueden también recordarse las palabras pronunciadas en un célebre discurso por Francisco I. Madero. Al expresar en un discurso los compromisos contraídos con motivo de su triunfo electoral, tuvo párrafos dirigidos a los diferentes sectores de la población. Uno de sus párrafos es crucial:

“A los capitalistas: me dirijo para decirles que el Pueblo ha conquistado sus libertades y su soberanía; que no esperen ya pretender oprimirlo formando camarillas alrededor de los gobernantes, pues éstos, legítimos representantes del Pueblo, inspirarán siempre sus actos en un sentimiento de estricta justicia. Que tengan la seguridad de que se les dará protección siempre que la justicia esté de su lado; pero no cuenten con la impunidad de que en otros tiempos gozaban los privilegiados de la fortuna, para quienes la ley era tan amplia, como estrecha para los infortunados; que se resuelvan, pues, a entrar francamente en la nueva vía, comprendiendo que la justicia será inflexible para todos”.

Por lo que se refiere a las relaciones de trabajo, el antecedente más directo de la Constitución aparece en el artículo 5o. de la de 1857. Sin embargo y como lo reconocen los diversos comentaristas de esta Constitución, al garantizar la libertad de trabajo no se ofrecía, como luego ocurrió, ninguna protección real para el trabajador. Por el contrario, establecido un sistema conforme al cual trabajadores y empleados aparecían como iguales ante la Ley, no se hacía otra cosa sino perpetuar su desigualdad ante la realidad.

La Constitución de Querétaro introdujo, por tanto avanzados criterios de orden social aplicables a la educación, a la propiedad y uso de la tierra y las aguas, y a la tutela del trabajador. En el orden político, la Constitución también recogió los aspectos fundamentales de la Revolución de 1910: el sufragio efectivo y la no reelección.

Desde 1921 en que se produjo la primera reforma a la Constitución de 17, y hasta 1982, las más importantes reformas constitucionales se refirieron a materias social y política. Poco fue lo que en materia económica se avanzó en el orden constitucional durante esos años.

En efecto, en materia social los aspectos educativos, agrarios y laborales, han sido objeto de una constante evolución; en materia política la ampliación de las libertades y garantías consignadas por la Constitución y la depuración de los procedimientos democráticos para asegurar la plena participación y representación populares han constituido, asimismo, un aspecto que ha evolucionado de manera firme e inequívoca.

No podía decirse lo mismo en lo concerniente a la materia económica. Esto no significa, desde luego, que en esta área la Constitución mexicana haya sido omisa. Diversos aspectos de carácter económico, algunos inclusive concernientes a la rectoría del Estado, en especial los contenidos en los Artículos 28, 73 y 131, y en las disposiciones derivadas de este último establecieron en favor del Estado mexicano principios adecuados para su funcionamiento acorde con las realidades y necesidades modernas. Esto ha sido así porque la Constitución mexicana

ha tenido, como característica sobresaliente, la de irse actualizando y actualizar con ello la atención de demandas y expectativas, tanto como abrir nuevas opciones para la vida social en México. Se ha dicho, y con razón, que nuestra Constitución no es estática ni pétrea; se ha dicho también y con la misma razón, que en México el orden jurídico lejos de representar un obstáculo para el cambio, ha servido para encauzarlo. La tesis de que el derecho debe recoger los datos de la realidad ha sido reemplazada en nuestro país, por la de que al derecho corresponde establecer las bases para modificar la realidad.

Lo anterior se debe a que la realidad normalmente es condicionada por quienes disponen de posiciones privilegiadas. Y en México, a partir de la Revolución, se ha pretendido y ciertamente logrado, invertir un proceso que daba seguridades de intangibilidad a los privilegiados, para establecer mecanismos de tutela efectiva a quienes lo han requerido.

Sin embargo, el sistema constitucional mexicano no puede ser considerado como proclive a los enfrentamientos o al favorecimiento de facciones. Todo el sistema de garantías individuales y sociales de la Constitución está referido a la libertad, a la seguridad y a la equidad. Al haberse establecido mecanismos tutelares para los grupos sociales menos favorecidos, se procuró y logró dotarlos de elementos para contender en condiciones de igualdad con aquéllos a quienes su posición económica, cultural y social hubieran dado ventajas en otras condiciones.

Los debates del Constituyente 1916-1917 son altamente esclarecedores en cuanto al propósito perseguido. La acción del constituyente permanente, que se ha traducido en diversas reformas y adiciones al texto aprobado en Querétaro, también se ha orientado por criterios definitivos en cuanto a la necesidad de preservar la naturaleza plural del Estado mexicano, y en cuanto a ampliar el ámbito de la justicia social.

Los problemas de carácter económico también forman parte de las preocupaciones expresadas dentro de otros sistemas constitucionales. A manera de ejemplo podemos ver algunas disposiciones adoptadas en América y en Europa, que ilustran la vocación por encuadrar constitucionalmente las actividades económicas.

En Francia, como parte de las facultades que la constitución confiere al Primer Ministro, está la de formar el Comisariado General del Plan de Equipamiento y de Productividad, como una función de coordinación interministerial que hace viable la aplicación de medidas concernientes a la planificación económica.

A su vez en Italia, el Artículo 41 de la constitución no alude a una planificación integral propia de una economía colectivizada, sino a una tarea propiamente de programación que tiende a encuadrar a las

iniciativas públicas y privada. De esa programación derivan por igual incentivos para las empresas públicas y privadas y limitaciones para la iniciativa privada.

La Constitución portuguesa establece en su Artículo 80 que la organización económico-social de la república se fundamenta en el desarrollo de las relaciones de producción socialista, mediante la apropiación colectiva de los principales medios de producción y del suelo, así como de los recursos naturales. El Artículo 81 señala, a su vez, que incumbe prioritariamente al Estado establecer la coyuntura y asignar la plena utilización de las fuerzas productivas, así como generar las estructuras jurídicas y técnicas necesarias para la instauración de un sistema de planeación democrática de la economía. En este mismo orden de disposiciones el Artículo 86 previene que la ley subordinaría la actividad económica y las inversiones extranjeras al objetivo de desarrollar el país según lo que disponga el plan correspondiente. Este precepto es coincidente con el 85 que admite la libre empresa, en tanto que constituya un instrumento del programa económico colectivo en los términos fijados por la Constitución, por la Ley y por el Plan de Desarrollo. Con este motivo se remite a la Ley la definición de los sectores básicos con relación a los cuales quedará fijada la actividad de las empresas privadas y se faculta al Estado para fiscalizar la observancia de la Constitución, de la Ley y del Plan por parte de las empresas privadas, pudiendo llegar a intervenir en su gestión, a efecto de asegurar el interés general y los derechos de los trabajadores.

La concepción de la planeación económica en la Constitución española, estableciendo mecanismos de consulta con organizaciones profesionales, empresariales y sindicales, tiene características más avanzadas y precisas que las contenidas en el Artículo 41 de la Constitución italiana.

Por eso mismo en España se entiende que la planificación es una función normal del poder público, en el marco de la Constitución de 1978, y que se vincula con la capacidad para dirigir la dinámica social a la vez que constituye una forma de legitimación del Estado en tanto que sujeta a la riqueza a una función de beneficio colectivo.

En efecto, el Artículo 38 de la Constitución española dispone que los poderes públicos garantizan y protegen el ejercicio de la libertad de empresa, en el marco de la economía de mercado, así como la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y de la planificación. Los ingredientes fundamentales de ese precepto aparecen en las referencias a la economía de mercado y a la planificación. Por cuanto a la primera, el constituyente español sin duda

tuvo en cuenta los debates de la Constitución alemana de 1949, con motivo de los cuales se planteó la adopción del concepto "economía social de mercado". Si bien no llegó a incluirse esa expresión en el texto de la carta de Bonn, la doctrina actual, de manera mayoritaria, considera que la expresión "economía de mercado", que contiene la Constitución alemana, debe interpretarse en el sentido de economía social de mercado.

Entre las consideraciones que llevaron al Constituyente español a eludir la expresión *economía social de mercado*, fue el hecho de que al momento de discutirse la Constitución, en Chile, el gobierno de Augusto Pinochet estaba haciendo frecuente utilización de esa misma expresión.

Por lo que se refiere a la planificación en la Constitución española, el texto del Artículo 38 ha suscitado diversas opiniones. En efecto, el Artículo determina que los poderes públicos asumirán la defensa de la productividad "de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación". La expresión "en su caso" parece denotar la subordinación de la planificación económica a la libertad de empresa. Así lo han interpretado diversos autores españoles.

En todo caso el Artículo 131 de la Constitución española fue uno de los más polémicos en las deliberaciones del Constituyente. En efecto, en diferentes momentos se pretendió introducir la expresión "Planificación indicativa"; pero en tanto que esto recordaba la utilización de un concepto análogo instaurado a partir de 1964, se consideró que podía ser la reiteración de un criterio adoptado durante la administración Franquista. Por eso, y a pesar de que el Artículo 131 no califica las características de la planificación, la doctrina española ha entendido que ésta sólo puede ser democrática. Así lo confirman las previsiones en cuanto al respeto por las comunidades autónomas y la participación de diferentes entes sociales.

Resulta evidente que lo dispuesto por el Artículo 38 de la Constitución española se complementa, en lo que respecta a planificación, con lo preceptuado en el Artículo 131. Se establece en esta disposición que el Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender las necesidades colectivas, equilibrando y armonizando el desarrollo regional y sectorial y estimulando el crecimiento de la renta y de la riqueza así como promover la justa distribución de ésta. El mismo precepto determina que el Gobierno elaborará los proyectos de planificación conforme a las previsiones de las comunidades autónomas y al asesoramiento y colaboración de los sindicatos y de otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. Para este último objeto se dispone que habrá de constituirse un Consejo cuya integración y funcionamiento queda a cargo de una Ley.

Los conceptos antes señalados se consideran propios de la planificación democrática, en tanto que se ajustan a la democracia de los medios, por la participación de los grupos en la elaboración del plan, y a la democracia de los fines, en la medida que se orienta a la satisfacción de las necesidades previstas por las comunidades autónomas. En todo caso debe subrayarse la importancia de que se constituya un Consejo semejante al Económico y Social Francés, al Nacional de Economía y Trabajo Italiano o al Nacional del Plan Portugués.

La situación del constitucionalismo latinoamericano también es muy heterogénea. Esto se podrá apreciar claramente a través de diversos textos, varios de los cuales se citan por la trascendencia que en su país y en su momento pudieron tener, a pesar de que por las circunstancias histórico-políticas —ampliamente conocidas— algunos de esos textos constitucionales ya no están en vigor.

La Constitución argentina de 1949 disponía en su Artículo 39, que el capital debía estar al servicio de la economía nacional y tener como objetivo principal el bienestar colectivo. A su vez el Artículo 40 disponía que el Estado, mediante Ley, podría intervenir en la actividad económica.

En el caso de la Constitución brasileña de 1969, el Artículo 160 dispuso que el orden económico y social tiene por objeto el desarrollo nacional y la justicia social con fundamento en una serie de principios entre los que se incluyó la función de la propiedad.

La Constitución ecuatoriana de 1967 contiene diversas e importantes definiciones en materia de regulación económica. El Artículo 92, por ejemplo, dispone que Ecuador sumará esfuerzos al de los restantes Estados Latinoamericanos para alcanzar la integración económica regional. En materia de planificación los Artículos 94 y 96 establecen la obligación del Estado para velar por la eficaz utilización de los recursos económicos y para promover el desarrollo ordenado y sostenido de la economía. Además, el Estado debe sujetar su acción a "un plan plurianual" que incluya las medidas para alcanzar el desarrollo económico y el progreso social. A este efecto se deberá contar con la participación de los habitantes del Ecuador. A efecto de cumplir con los propósitos anteriores, el Estado deberá promover el equilibrio entre los diferentes factores de la economía, así como el perfeccionamiento de la técnica de los servicios y del crédito y practicar una política de precios bajos y salarios altos. En todo caso los planes adoptados por el Estado tendrán un carácter obligatorio para el sector público, e indicativo y orientador para el privado.

En Guatemala la Constitución de 1965 definió que el régimen eco-

nómico social tiene por objeto procurar el desarrollo nacional, así como que se reconozca la libertad de empresa, misma que el Estado apoya y estimula en tanto que se contribuya al desenvolvimiento social del país (Artículos 123 y 124). Con fundamento en lo anterior la Constitución señala el deber del Estado para fomentar las actividades agrícolas, pecuarias e industriales, para conservar y aprovechar los recursos naturales, y para fomentar y proteger la creación y funcionamiento de cooperativas y sistemas de previsión (Artículo 125).

En Haití el Artículo 155 de la Constitución de 1957 dispone que la libertad económica queda garantizada en tanto que no se oponga al interés social.

Por lo que concierne a Honduras, la Constitución de 1957 estatuye expresamente la planificación económica. En efecto, el Artículo 249 dispone que el Estado formulará las políticas y ejecutará las medidas adecuadas al desarrollo económico y social, auxiliándose para tal efecto de una organización para la planificación económica.

Las facultades de planificación económica también aparecen explícitamente enunciadas en la Constitución de Panamá de 1972. En efecto, en el precepto 241 se dispone que el Estado planificará el desarrollo económico y social y el Artículo 242 agrega que, para tal efecto, podrán crearse comisiones de técnicos o de especialistas para que estudien las condiciones y posibilidades en todo tipo de actividades económicas; para promover la creación de empresas particulares, estatales y mixtas, y para fundar instituciones de crédito y fomento. Asimismo la Constitución faculta al Estado para intervenir en toda clase de empresas a efecto de hacer posible la justicia social, mediante la regulación de tarifas, servicios y precios, exigiendo la debida eficacia en los servicios y calidad en los artículos producidos. Finalmente, el Artículo 246 determina que el Estado podrá crear en las áreas o regiones que lo requieran, instituciones autónomas o semiautónomas, nacionales, regionales o municipales, que promuevan el desarrollo del sector o del área de que se trate.

En el Artículo 112 de la Constitución peruana de 1980 se consagra el principio del "pluralismo económico". Este pluralismo se caracteriza por la "coexistencia democrática" de diversas formas de propiedad y de empresa, por el fomento a la producción y por la defensa de los intereses de los consumidores.

En la Constitución salvadoreña de 1960 se dispone (Artículos 135, 136 y 145) que el régimen económico debe responder, esencialmente, a principios de justicia social, y que se garantice la libertad económica en cuanto no se oponga al interés social. En todo caso se postula la necesi-

dad de fomentar y proteger a las asociaciones de tipo económico cuyos propósitos consisten en incrementar la riqueza general.

En Uruguay la Constitución de 1967 hacía referencia (Artículo 230) a la existencia de una oficina de planeamiento y presupuesto, como dependencia directa de la Presidencia de la República. Esta oficina tendría a su cargo constituir comisiones sectoriales en las que debieran figurar representantes de los trabajadores, de las empresas públicas y privadas.

En la Constitución de Venezuela, a semejanza de la ecuatoriana, también existe una disposición concerniente a la integración económica de América Latina (Artículo 108). En materia de planeación los Artículos 98 y 109 disponen que el Estado protegerá la iniciativa privada sin perjuicio de que dicte medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza. También se establece que la ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para escuchar la opinión de los sectores económicos, de la población consumidora, de las organizaciones sindicales, de los colegios de profesionales y de las universidades.

Veamos ahora, en grandes líneas, el contenido de la reforma constitucional promovida en México por el presidente Miguel de la Madrid, en diciembre de 1982, y que constituye lo que se ha venido designando como "capítulo económico de la Constitución".

En el Artículo 25 de la Constitución se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. En este sentido la adición al texto constitucional resulta de una decisión política fundamental en el sentido de conferir al Estado la responsabilidad, y los correspondientes instrumentos para cumplirla, para promover el bienestar y la seguridad generales.

El desarrollo del constitucionalismo ha dado diferentes características a la configuración del Estado. Así, por ejemplo, es posible identificar a las constituciones estamentales, típicas de la Edad Media; a las constituciones liberales que resultaron de las ideas políticas de los siglos XVIII y XIX, y a las constituciones sociales que dieron lugar al Estado social de derecho y que tuvieron punto de origen, como ya se ha dicho y bien se sabe, en la Constitución mexicana de 1917.

La reafirmación de la rectoría del Estado se traduce, en el texto constitucional modificado, en diversos conceptos y preceptos. En primer lugar, se establece que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y que llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.

Todo esto deberá hacerse dentro del marco de libertades que la Constitución consigna.

También forma parte de la rectoría del Estado la precisión de que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las actividades estratégicas a que hace referencia el Artículo 28 reformado. Entre estas áreas se plantea que quedan incluidos los siguientes aspectos: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

También dentro de la rectoría del Estado queda comprendida la facultad de apoyar e impulsar a las empresas de los sectores social y privado de la economía, bajo criterios de equidad social y productividad, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público.

Un aspecto particularmente relevante de la rectoría del Estado es el que le corresponde por la prestación exclusiva del servicio público de banca y de crédito.

A este respecto se ha discutido si la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que establece las Sociedades Nacionales de Crédito y que admite en ellas la participación de los sectores social y privado hasta en un 34% del capital social de esas instituciones, corresponde o no a lo preceptuado por el Artículo 28.

El argumento utilizado, en el sentido de que se ha dado marcha atrás a la nacionalización de la banca, es estrictamente emocional. El Artículo 28 de la Constitución determina que: "El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares". En lo que a esto respecta, la creación de las sociedades nacionales de crédito corresponde de manera exclusiva al Ejecutivo Federal. Estas sociedades, típicamente estatales son definidas como instituciones de derecho público. Se cumple así, puntualmente, con el mandato constitucional de prestación del servicio público de banca y crédito por parte del Estado.

En su discurso de toma de posesión, el Presidente Miguel de la Madrid anunció su decisión de seguir adelante con el régimen de economía mixta, al cual corresponde el principio de rectoría del Estado. Refiriéndose de manera particular a la banca nacionalizada ofreció "nuevas e imaginativas fórmulas para evitar su burocratización" y agregó que se abrirían a los obreros, a los campesinos y a los empresarios las posibilidades de participar en esas instituciones. De manera categórica subrayó:

“La banca nacionalizada debe ser del pueblo y no de una minoría de dirigentes”.

Congruente con ese planteamiento se ha sostenido que el hecho de ser del Estado no limita la participación de los particulares. De otra manera se llegaría a la aberrante conclusión de que el Estado se reduce al aparato administrativo de un país, y que sus habitantes no forman parte del propio Estado. Sólo las doctrinas políticas del totalitarismo excluyen del concepto de Estado a la población. Uno de nuestros más distinguidos constitucionalistas, Mario de la Cueva, ha señalado al Estado como la “personificación de la comunidad organizada en un territorio”. El Estado, pues, existe por la comunidad que le da sustento, no al margen ni por encima de ella.

Así, nada se opone, expresa ni implícitamente, a que los miembros de la comunidad que da lugar al Estado participen, en una proporción razonable en las sociedades nacionales de crédito instituidas para su beneficio.

Por otra parte, para subrayar la diferencia con los títulos de las sociedades mercantiles, se utilizó una nueva figura en el derecho mexicano a la que se denomina “certificados de participación”. La Ley previene que los certificados de participación representarán el capital de las sociedades nacionales de crédito y que les será aplicable lo dispuesto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en lo que sea compatible con su naturaleza.

La nacionalización de la banca, pues, está preservada de la mejor forma posible, haciendo que la banca sea operativa y que su propiedad sea realmente ejercida por los mexicanos, de manera directa y a través del gobierno que los representa.

Vale recordar que la función social de la banca ya había sido advertida, entre nosotros, desde el siglo pasado, por dos liberales como Francisco Severo Maldonado y Francisco García Salinas. El primero se refirió a la organización de una banca nacional para la redención de los terrenos nacionales; García Salinas promovió el establecimiento de una banca de estado en Zacatecas, con el objetivo esencial de contar así con el mejor instrumento para promover la distribución de la tierra e incrementar la producción agrícola.

Las facultades que resultan de la rectoría del Estado no podrán ser confundidas con la ampliación de las que conciernen al Ejecutivo. En rigor, y habida cuenta del carácter representativo de nuestra democracia y de la separación y colaboración de poderes, las funciones concernientes a la rectoría deberán ser ejercidas, en el ámbito de sus correspondientes facultades, por el Poder Legislativo y por el Poder Ejecutivo.

Por eso se propuso y se aprobó, la adición de dos nuevas fracciones al Artículo 73: para facultar al Congreso para que expida leyes sobre planeación nacional, y para la programación, concertación y ejecución de acciones de orden económico particularmente las referentes al abasto.

El desarrollo integral también corresponde a la preocupación que se procuró satisfacer con las ya mencionadas adiciones a la Constitución. Mediante el desarrollo integral se pretende el fortalecimiento de la soberanía de la Nación y del régimen democrático, tanto como el crecimiento económico y la más justa distribución del ingreso y de la riqueza. Con lo anterior se acredita que la materia económica que se introduce a la Constitución puede apoyar al desarrollo político del país. La reforma constituye el corolario indispensable para reforzar a la que a su vez introdujo en 1946 al Artículo 3o. constitucional. En efecto, a partir de esta fecha el precepto de la Constitución hace referencia al sistema democrático mexicano y define las características de la democracia como una estructura jurídica, un régimen político y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Es así como se va configurando con la experiencia y la decisión acumulada a través del tiempo, el perfil de la democracia mexicana; es así también como se demuestra la continuidad del proceso histórico mexicano que va siendo definido y va quedando enmarcado por la Constitución que nos rige.

Para hacer viable el desarrollo integral del país, y por ser éste un capítulo más de la democracia, se incluye una referencia a la responsabilidad social de los sectores público, social y privado. Y es que la democracia, que por definición es el gobierno de todos, no se construye con la exclusión de algunos. Es importante, en el caso del sector social, que la propia Constitución apunte que está constituido por los trabajadores rurales y urbanos y por sus organizaciones representativas, por las cooperativas y las comunidades, por las empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, por todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

En las reformas se prevé, asimismo, que la ley deberá establecer los mecanismos que faciliten la organización y expansión de las actividades económicas del sector social. Paralelamente se definió que la ley alentará y protegerá las actividades económicas que realicen los particulares, para que puedan sumar su concurso al desarrollo económico nacional.

El Artículo 27 también fue objeto de una modificación en materia de desarrollo integral, que complementa las provisiones ya mencionadas del

Artículo 25. A tal efecto se precisa que el Estado promoverá el desarrollo integral que incluya al campo, para generar empleo y garantizar a la población campesina su incorporación al desarrollo global del país.

En materia de subsidios a las actividades prioritarias se ha planteado que sean generales, de carácter temporal, y no afecten a las finanzas de la nación. De esta manera se pretende garantizar el apoyo oportuno, para que la sociedad mexicana pueda satisfacer sus necesidades y no se vea truncado el proceso de desarrollo. Sin embargo, y justamente porque se habrán de tomar las medidas adecuadas para estimular ese desarrollo, no se juzga conveniente, ni necesario, la existencia de mecanismos de subsidio que tengan o puedan llegar a tener un carácter permanente.

Finalmente, en materia de desarrollo integral, se contempla en la fracción XXIX-F del Artículo 73, que el Estado también regule la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. Es por esto que se habla de desarrollo integral.

El tercer punto de la reforma económica de la Constitución, aparece en el Artículo 26 y concierne a la planeación democrática. En esta materia, también se insiste en la independencia y en la democratización política, social y cultural de la nación. Es por esto que, al llamarse "democrática" a la planeación, se quiere subrayar la tan necesaria como natural participación de los diversos sectores sociales.

La planeación realizada por el Estado sin considerar la participación de los sectores sociales es típica de los regímenes autoritarios. Por el contrario aquella que se apoya en esa participación sectorial auspicia, con sentido de modernidad, la integración de la voluntad colectiva, como en su momento la llamaría Rousseau.

Por otro lado, el crecimiento que ha tenido la administración pública mexicana hace obligado el tema de la planeación. En efecto, los crecimientos agregados, a veces desarticulados, riñen con la naturaleza de un Estado moderno y limitan severamente las posibilidades de ofrecer a la comunidad servicios eficientes y satisfactorios. La responsabilidad social de administrar los recursos públicos demanda una creciente participación del gobernado. Por lo mismo, y como una de las características del estado social y democrático mexicano, se ha dado la máxima importancia al principio de una planeación que, por responsable, participativa y libre, también será democrática.

Cuanto hasta aquí hemos visto nos lleva a determinar la vinculación entre el contenido de la reforma constitucional y voluntad política que le dio origen.

Al ocuparse de las relaciones entre derecho y economía e interrogar si el derecho económico está al servicio de la economía *stricto sensu*, el profesor de Lovaina Alex Jacquemin asegura que aun cuando el derecho económico esté al servicio de la economía, se encuentra regida, a su vez, por criterios de orden político. Con esto se reitera que el derecho económico, del cual los principios de planeación forman parte, constituye una serie de enunciados técnicos que sólo cobran importancia en la vida del Estado cuando están imbuidos de contenido político.

Los problemas concernientes al control del Estado sobre la vida económica fueron advertidos con claridad por Marx: si el Estado ejercía control sobre algunas áreas de la economía, el capital ejerce presiones a través de otras áreas o incluso llega al ejercicio abusivo de sus actividades en todo aquello que no se encuentra regulado; si, por otra parte el Estado se abstiene de ejercer controles adecuados sobre los beneficios económicos, el capital exige que se regulen las condiciones de competencia para hacer más rentable el trabajo asalariado.

La planificación democrática, calificada así expresamente en el nuevo sistema constitucional mexicano, introduce al concepto técnico de la planeación el concepto político de la democracia. Esto hace indubitable que el ejercicio de la planeación económica, en todas las modalidades que la Ley correspondiente prevé, queda subordinado al criterio esencialmente político que resulta de su calificación como "democrático". No se trata de un mero capricho semántico ni de una calificación imprevista; por el contrario, la idea de vincular la planeación con la democracia atiende a la vocación política que esa actividad ha suscitado en México a partir de su configuración constitucional. Es por eso mismo que no se utiliza la expresión técnica "planeación indicativa", porque con esto sólo se trata de distinguir la acción administrativa del Estado democrático liberal con relación a la acción administrativa de los estados totalitarios. En el caso mexicano la planeación no se consideró como una acción administrativa más, sino como un supuesto esencialmente político. Es inevitable que con motivo de la planeación democrática en el sistema constitucional mexicano se plantee la relación que entre políticos y técnicos han suscitado diversos tratadistas en distintos ámbitos académicos. Los instrumentos utilizados para una adecuada labor de planeación sugieren una posible preeminencia de la actividad técnica; empero, la finalidad de la planeación está por encima de la técnica misma para planear, y en tanto que esa similitud atienda a cuestiones de desarrollo social y de fortalecimiento nacional, regional y aun local, lo que está en causa es una decisión política y no una adecuación administrativa. Así, el sistema constitucional mexicano que in-

troduce el mecanismo de la planeación, subordina la técnica a los fines y, por ende, el funcionamiento administrativo a la decisión política.

Las ventajas de la planeación democrática son consideradas superiores a las de la planificación central socialista en tanto que aun siendo de aplicación menos rígida, forman parte de un sistema de discrecionalidad y de libertades que permite establecer compromisos colectivos más duraderos en tanto que representan la adición libre por parte de la comunidad en la que se aplican. En la actualidad ni siquiera los acérrimos defensores del liberalismo controvierten la importante participación del Estado como promotor del crecimiento económico.

La Constitución mexicana acoge ahora una serie de principios y preceptos, con los que llega a su culminación un proceso de desarrollo del Estado y de defensa del marginado que se inició con las preocupaciones políticas y sociales de los constituyentes de 1857.