

MARCO CONSTITUCIONAL DE LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO

Juana Luisa Ríos Zamudio

Resumen

El artículo constituye un estudio dogmático de las facultades constitucionales del Estado Mexicano como rector de la economía nacional, en tres aspectos básicos: la rectoría de la economía mixta, el resguardo de áreas estratégicas y prioritarias, y el establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Como preámbulo, se recorren las posturas teóricas más determinantes sobre el papel del Estado en la economía, desde el mercantilismo del siglo XVI hasta las recomendaciones keynesianas y las neoliberales del Consenso de Washington en el siglo XX. Asimismo, se analiza de manera breve la actuación del Estado Mexicano en su economía en las últimas décadas.

Abstrac

This paper is a dogmatic study of the constitutional powers of the Mexican State as rector of the national economy, in three basic aspects: the mixed economy, the strategic and priority areas, and the establishment of a Democratic System of National Development.

Before, are studied the most important theoretical points of view of the government in the economy, and Mexican state policies in its economy in the last years.

Palabras clave: Rectoría económica, economía mixta, intervención económica del Estado, Estado Mexicano

Introducción

Ante los actuales escenarios de crisis mundial, la participación del Estado en la economía no puede ser incierta ni sujeta a caprichos políticos. Debe delimitarse sobre bases que busquen un interés general: el desarrollo nacional. Para el caso de México, esas bases se encuentran contenidas en lo que se ha denominado parte programática o capítulo económico de la Constitución”, que comprende los artículos 25, 26, 27, 28 y que, a decir de diversas posiciones doctrinales, incluye parte de los artículos 73 y 123. Analizar el contenido de tales preceptos desde una perspectiva dogmática, constituye el propósito de este escrito.

El trabajo se estructura en tres bloques. Con la finalidad de proporcionar un sustento teórico, se presenta al inicio un apartado con algunas de las principales corrientes de pensamiento que ofrecen directrices acerca de la manera en la que los Estados deben intervenir en sus economías, abarcando las corrientes mercantilistas, pasando por el socialismo hasta llegar a los principios keynesianos que constituyeron la base de la recuperación de las economías mundiales en el segundo periodo de posguerra.

Posteriormente, se exponen algunas de las medidas adoptadas por el Estado Mexicano en la economía nacional, destacando en ciertos puntos el fundamento teórico de las políticas adoptadas y en otros, las presiones internas y externas que las condicionaron.

Finalmente, se abarca el contenido de la parte programática de la Constitución, mediante un análisis de corte dogmático, basado en los preceptos sostenidos en la Carta Magna, pero sin menoscabo de los comentarios que la realidad social nos permite y obliga a confrontar con tales disposiciones. En este último bloque se abarcan las disposiciones que en materia de rectoría económica son impuestas al Estado por la ley fundamental, los principios y características que deben regir su proceder respecto del fomento de los sectores social y privado, y la regulación de las actividades de estos sectores; se revisa la delimitación de las áreas consideradas como estratégicas y prioritarias para el desarrollo nacional y por lo tanto reservadas al Estado; y por último, se estudian las bases constitucionales del sistema nacional de planeación democrática (SNPD) a través del cual se pretenden establecer las medidas necesarias para lograr un desarrollo nacional integral y sustentable.

1. Posturas teóricas sobre la intervención estatal en la economía

A continuación se exponen algunas de las corrientes de pensamiento que han expresado cómo debe ser la intervención del Estado en la economía, las cuales han sido tan influyentes que han marcado el rumbo de las políticas económicas nacionales e internacionales, e incluso algunas de ellas continúan haciéndolo.

Se debe aclarar que nos referiremos sólo al Estado en su forma histórica de Estado nación moderno, ya que si bien es cierto que desde la antigüedad el poder político ha intervenido de una u otra manera en la realización de la actividad económica, es hasta los umbrales de la modernidad cuando el Estado se perfila tal como hoy lo conocemos, y toma sus tintes la discusión que perdura hasta hoy sobre los límites de la intervención estatal en lo económico.

El mercantilismo

Durante los siglos XIV, XV y XVI la Edad Media dio paso a la modernidad, y la sociedad feudal con su modo de producción artesanal y doméstico, fue cediendo su lugar al Estado nación y al sistema capitalista. De este modo Francia, Inglaterra, España, Hungría y Suecia, dejan de ser simples expresiones geográficas para convertirse en verdaderos reinos con un poder centralizado. El Estado nación nace así bajo la forma de un gobierno monárquico absolutista; el descubrimiento de América y el posicionamiento de España como primera potencia mundial marcarían decididamente esta época. En lo económico, la explotación de las minas de México, Bolivia y Perú representó una forma de aliviar la escasez de metales preciosos que se había vivido desde siempre en Europa, con lo que también aumentó la acuñación de moneda centralizada.¹ Este escenario fue la cuna natural del mercantilismo como corriente de pensamiento económico, pero sobre todo, de la política económica ejercida por los recién formados Estados absolutistas.

Esta corriente económica en realidad no representó una escuela compacta y coherente, sino que se conformó de la aportación de multitud de pensadores; de manera

¹ PIPITONE, Hugo, Ciudades, Naciones, Regiones, los espacios institucionales de la modernidad, México, FCE, 2003.

particular de actores políticos y económicos que concibieron la existencia de economías nacionales y la necesidad de preservarlas y fortalecerlas en relación a otras.²

Pese a la multitud de directrices, podemos decir que el mercantilismo postulaba la acumulación de metales preciosos y el comercio exterior como únicas fuentes reales de riqueza, por lo que la intervención del Estado en la actividad económica se hace necesaria a través de la emisión y acumulación de moneda, el fomento de las exportaciones y la imposición de altos aranceles a las importaciones (especialmente de manufacturas) con intención de lograr una balanza de pagos favorable, al tiempo que se incentivaban los mercados internos mediante la eliminación de gabelas y gravámenes locales y regionales. El fin último del mercantilismo era pues, lograr Estados nación tan independientes, autárquicos y poderosos como fuera posible.

Pero esta doctrina contenía el germen de su propia decadencia, pues bien pronto el control estatal se revelaría excesivo para la existencia del gran comercio especialmente el internacional, por lo que la clase social en ascenso compuesta principalmente por banqueros y mercaderes, comenzó a presionar por cambios en la política económica de las naciones, lo que se tradujo también en nuevas posiciones teóricas.

Los fisiócratas

Como forma de pensamiento económico la fisiocracia (que literalmente significa el *gobierno de la naturaleza*) nace en Francia en el siglo XVIII teniendo en Quesnay y Turgot a sus principales teóricos. Esta corriente constituye una reacción en contra del estrangulamiento virtual que el exceso de impuestos mantenía sobre la industria extractiva en general y la agricultura en particular.

En lo teórico, la fisiocracia descansa su concepción en el derecho natural, pues consideraba que el mundo obedece leyes naturales dictadas por Dios, no por el derecho positivo de los hombres, que al estudioso le correspondía descubrir ese orden al que, una vez manifiesto, la humanidad se ajustaría a él de manera espontánea.

En lo económico la fisiocracia se hace famosa por la frase *laissez faire et laissez passer*, que sintetiza la idea de la no intervención del Estado en la economía. Postulaba que es un derecho natural de los hombres gozar de los frutos de su propio trabajo en la medida que ese disfrute no afectara el derecho de los demás, por consiguiente, los Estados no deberían extender su intervención más allá del mínimo necesario para proteger la vida, la propiedad privada y mantener seguridades para la libertad de contratación. Por ello, el comercio interior e incluso el exterior, debían estar exentos de toda restricción con el objeto de establecer precios adecuados y convenientes para todas las partes. Por esta razón, abogaban por la abolición de las contribuciones, reduciéndolas a un impuesto único directo sobre el exceso de productos de la industria extractiva.

Si bien es cierto que la fisiocracia destaca más como forma de pensamiento que como política económica activa, también lo es que constituye un importante antecedente al pensamiento de los economistas clásicos liberales.

Los economistas clásicos

Para el siglo XVIII Inglaterra ya se perfilaba como la primera potencia mundial, quizá por esta razón o debido a que contaba con las más prestigiadas universidades de la

² FERGUSON, John M., *Historia de la economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

época, los economistas liberales ingleses que vivieron y escribieron durante ese siglo y el siguiente son considerados los fundadores de la economía clásica. Destacan los nombres de Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823), John Stuart Mill (1806-1873) y Alfred Marshall (1842-1924), éste último en realidad, un clásico fuera de época (neoclásico).

Aunque aparentemente no fue objeto principal de los economistas clásicos la macroeconomía tanto como lo fue la microeconomía, en realidad su influencia en el comportamiento de las economías nacionales e internacionales es fácilmente apreciable. Comenzando por Adam Smith,³ quien reacciona en contra del mercantilismo y de la fisiocracia al considerar al trabajo en sí mismo fuente de riqueza, y postula la necesidad de su división o especialización tanto en la economía nacional como en los intercambios internacionales.

De acuerdo con Smith las personas y las naciones requieren del intercambio de productos (a través del trueque o la de la fijación de precios en dinero), pues es imposible que alguien produzca por sí mismo todo lo que requiere para sobrevivir. Por ello, consideraba al comercio internacional necesario y benéfico para todas las naciones pues sólo mediante esta actividad se pueden conseguir productos inexistentes en la localidad y la mejora de los precios, ya que cada persona o nación se especializa en aquellos productos que le es más fácil y barato producir. De esta manera, Smith define las bases del comercio internacional hasta nuestros días.

En cuanto al papel del Estado en la economía, Smith recomienda que sea limitado; es famosa su idea de que al Estado sólo le corresponde el cobro de impuestos, la construcción de caminos y puentes y el mantenimiento de la seguridad interna y externa. Sin embargo, este pensador era un convencido de la necesidad de la intervención estatal en la economía; consideraba que la soberanía y el orgullo nacional estaban por encima de cualquier interés comercial privado, aunque la producción de bienes y el comercio fueran en sí mismas una de las mejores formas de obtener prestigio personal y para la nación.

El pensamiento de Smith tuvo a tal grado influencia en las obras de los economistas clásicos posteriores que en cierta forma estos constituyen una ampliación o una crítica a las ideas del primero. Los clásicos fueron fervientes defensores de limitar al mínimo la intervención del Estado en la economía, y es innegable que estas ideas condicionaron sobremanera la política económica de las naciones occidentales y aún lo continúan haciendo.

Por su parte, David Ricardo⁴ a quien si bien se le reconoce más por sus contribuciones a la teoría del valor y de los precios, hizo también importantes aportaciones en materia de política impositiva. J. Stuart Mill⁵ mantuvo como principio general la no intervención, aunque al igual que Smith reconoce la necesidad del Estado de prestar algunos servicios que ningún particular estaría dispuesto a ofrecer dada su escasa rentabilidad. En cierta forma, Mill fue un revolucionario y reformador social que aconsejaba sobre la necesidad de que el Estado otorgara educación gratuita adecuada para aquellas personas de talento pero sin recursos; apoyaba también la redistribución de la riqueza a través del sistema fiscal o la regulación de herencias, ideas que los ortodoxos hasta la fecha desapruban.

³ En su clásica obra *La riqueza de las naciones* publicada por primera vez en 1976.

⁴ Establecidos en su obra *Principios de economía política y tributación* de 1817.

⁵ *Principios de economía política* de 1848.

El no intervencionismo de los autores clásicos se basa en la idea de que el mercado es capaz por de arreglar sí mismo los desajustes que se puedan presentar, al existir en la economía un tendencia natural de libre empresa hacia la ocupación total de los recursos materiales y de la mano de obra, de manera tal que el progreso económico se perpetúa por sí solo. El otro pilar del pensamiento clásico liberal es la defensa del individualismo, considerando que en la medida que cada individuo logre su propia prosperidad, la nación igualmente lo hará.

El socialismo

En el rápido avance del liberalismo y su sistema capitalista diferentes pensadores (socialistas y no), percatándose de las desigualdades e injusticias que el sistema generaba propusieron diferentes medidas para remediar la situación, construyendo los detractores de la escuela clásica sus ataques en paralelo a la propia escuela o bien, a partir de ella. De esta forma nace el socialismo a partir de los siglos XVIII y XIX, teniendo su mejor expresión en el socialismo científico de Carlos Marx, por lo que podemos hablar de socialistas premarxistas (utópicos) y socialistas postmarxistas, aunque un rasgo común a todos ellos es la idea de eliminar la propiedad privada sustituyéndola por la propiedad comunitaria de los medios de producción.

Los más conocidos socialistas utópicos fueron el Conde de Saint-Simon (1760-1825), Charles M. Fourier (1772-1835) Etienne Cabet (1788-1856), Charles Hall (1740-1820) y Robert Owen (1771-1858). Posiblemente sólo Saint-Simon proponía una nueva forma de organización social, los demás utópicos pugnaban por la creación de pequeños grupos de convivencia voluntaria en los que sus miembros intentaran nuevas formas de coexistencia, así como de producción y distribución de los bienes económicos. Incluso en el caso de Robert Owen, él mismo llegó a financiar la puesta en práctica de sus teorías creando algunas comunidades en Estados Unidos e Inglaterra.

La interpretación del capitalismo de Marx parte del análisis materialista de la historia⁶, el cual considera como motor principal de la evolución histórica la búsqueda constante del ser humano por allegarse los medios necesarios para su subsistencia, es decir, la historia se explica por factores económicos. De ahí que para Marx la vida social se dividiera en una estructura compuesta por aspectos puramente económicos y una superestructura en la que incluía los fenómenos políticos, jurídicos y culturales.

La búsqueda de los satisfactores económicos genera de forma natural una lucha de clases entre los que detentan los medios de producción y los que no; en el capitalismo esas clases sociales antagonistas son la burguesía (dueños del capital y de los medios de producción) y el proletariado (asalariados que sólo poseen su fuerza de trabajo. Para Marx la única fuente de riqueza es el trabajo, y los capitalistas despojan a los trabajadores de buena parte de la riqueza que les corresponde por medio de la expropiación de la plusvalía.

De acuerdo con Marx, un trabajador obtiene lo necesario para subsistir invirtiendo cierto número de horas de trabajo al día, supongamos seis; sin embargo, el patrón le obliga a seguir laborando durante más horas (jornadas de 10, 12 o incluso 14 horas en los tiempo de Marx), las cuales el patrón ya no paga, y constituyen una plusvalía de la que el capitalista se apropia indebidamente. Afirmaba que el sistema capitalista estaba diseñado para no permitir nunca el mejoramiento de las condiciones

⁶ El materialismo de Marx es una reinterpretación del idealismo de Hegel, el cual consideraba que el mundo real no es sino una manifestación de la "Idea". Por el contrario, Marx consideraba que la idea no es sino el mundo real reflejado en la mente humana, con lo cual invierte la propuesta hegeliana.

de vida del proletariado, al que se mantenía apenas con los mínimos de subsistencia, lo que les permitía seguir trabajando y tener hijos suficientes que a su vez pasaran a engrosar las masas arrendadoras de su fuerza de trabajo. Consideraba al gobierno uno más de los instrumentos al servicio de la ideología burguesa, por lo que debía ser eliminado.

Para Marx el único vehículo posible para el cambio social era la revolución, imponiéndose una dictadura del proletariado que debería ser transitoria para posteriormente dar paso a un socialismo de Estado, culminando con el comunismo puro, el cual incluso no necesitaría de Estado alguno.

El socialismo fáctico no es obra directa de Marx, sino de los estadistas rusos Lenin, Trosky y Stalin, existiendo serios desacuerdos en las interpretaciones de estos, aunque al final se impusieron primero Lenin y después Stalin. Con el marxismo leninista se logró la intervención total del Estado en la economía. En el socialismo de Estado todos y cada uno de los aspectos de la producción y distribución eran decididos de forma centralizada por una élite burocrática o administrativa generalmente compuesta por miembros del partido oficial. La instauración del socialismo real en la Rusia zarista representó una desviación de las predicciones marxistas, pues Marx consideraba que el socialismo se erigiría en aquellas sociedades de capitalismo avanzado, no en una sociedad rural semifeudal como la Rusia de ese entonces.

Con el socialismo real, expandiendo sus fronteras durante la postguerra en la segunda mitad del siglo pasado, se creó un verdadero bloque opositor a las potencias liberales occidentales. Sin embargo, para finales de siglo la fuerza del bloque socialista súbitamente se resquebrajó culminado con la desintegración de la Unión Soviética. Actualmente sólo China y Cuba mantienen un socialismo de Estado, aunque cada vez más integrados al sistema capitalista, especialmente la primera.

Paradójicamente, el propio Marx señaló a los gobiernos y clases dominantes de los países capitalistas las pautas para el mantenimiento de ese sistema, pues a finales del siglo XIX y principios del siglo XX algunos países principalmente los más desarrollados, comenzaron a delinear políticas y promulgar legislaciones y políticas de corte social⁷ que permitieron en parte el mejoramiento de las condiciones de vida de la clase obrera y el sostenimiento mismo del sistema. De igual forma surgieron economistas liberales que propusieron un mayor intervencionismo estatal en la economía, el más célebre de ellos fue John Maynard Keynes.

John Maynard Keynes

La obra de Keynes⁸ ha tenido una marcada influencia en la política económica de muchas naciones, empezando por Inglaterra y Estados Unidos. La razón quizá sea que percibió y reaccionó contra la vorágine ocasionada por la crisis económica mundial de los años veinte y treinta del siglo pasado. Ante la evidencia de que los mercados por sí mismos no siempre son capaces de autorregularse, Keynes propone un rompimiento con el *laissez-faire* y aconseja una decidida intervención del Estado para nivelar dichos desequilibrios.

Keynes parte del hecho de que la enorme tasa de desempleo generada a raíz de la gran depresión estaba afectando toda la economía. En contra de lo considerado por

⁷ Por supuesto debemos destacar la Constitución Mexicana de 1917 la cual es considerada como la primera en la historia con un apartado social.

⁸ Principalmente en su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de 1936.

los economistas más ortodoxos⁹ este autor recomienda que el Estado baje obligatoriamente las tasas interés (medida esta tomada por Estados Unidos en la actual crisis económica) por un tiempo más o menos prolongado. Propuso también incrementar el gasto gubernamental en infraestructura y servicios públicos, pues los empleos así generados tienen un impacto directo y multiplicado en la economía lo que hace que se mantengan los niveles de consumo. Por último, proponía un sistema impositivo que gravara más el dinero que se ahorra que el que se gasta, con lo cual se generarían aún más incentivos para consumir. En suma, Keynes consideraba que si el pleno empleo de los recursos es posible, el Estado debe ejercer una decidida influencia para lograrlo, pero sólo de manera temporal en tanto se restablecen las condiciones de un mercado sano, y una vez sucedido esto, lo aconsejable es volver a una limitada intervención para no entorpecer el libre mercado.

Influencia de las doctrinas económicas en nuestro país

México comienza su vida independiente de forma atribulada en la primera mitad del siglo XIX, y continúa en franca efervescencia social hasta las primeras décadas del siglo XX, salvo la etapa de paz tensa que representó el porfirismo. Con todo, es notoria la influencia de algunos autores y corrientes de pensamiento en la política y legislación de entonces, principalmente a partir del liberalismo. El hecho de que la Constitución de 1857 de corte decididamente liberal, careciera de referencias explícitas acerca de facultades de rectoría económica del estado (a excepción de las tributarias y de obra pública) es muestra de ello. Por otro lado, la industrialización incipiente vivida durante el Porfirismo basada en la inversión extranjera, evidencia igualmente la influencia de los economistas liberales en nuestro país.

La Constitución de 1917 recoge también el espíritu liberal pero reacciona ante las exigencias de las clases sociales menos favorecidas expresadas durante el movimiento revolucionario, y consagra sendas garantías sociales para campesinos y obreros. Con lo cual encontramos, hasta cierto punto, algunos tintes socialistas más marcados durante la gestión de Lázaro Cárdenas, quien llevó la intervención estatal al extremo de expropiar la industria petrolera, decisión en su momento apropiada ya que esta industria se ha erigido en la mayor fuente de ingresos para el Estado Mexicano.

Por supuesto, las tesis de Keynes también se han visto reflejadas en las decisiones de nuestros gobernantes, pero el análisis un poco más detallado de esto lo dejamos para el siguiente apartado, en el cual repasaremos brevemente la influencia que han ejercido la teoría de la dependencia, el keynesianismo y el neoliberalismo en la política económica mexicana de finales del siglo XX.

2. Papel del Estado Mexicano en la economía nacional en las últimas décadas

A partir de la década de los cuarentas el Estado Mexicano adopta un modelo económico conocido como “desarrollo estabilizador”, cuyos orígenes se encuentran en las tesis de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), elaboradas especialmente por el economista argentino Raúl Prebisch. Estas tesis, conocidas en forma genérica como

⁹ Para los economistas clásicos (Marshall entre ellos) el desempleo es un problema menor ante el cual el mercado reacciona de manera natural bajando los salarios de los trabajadores; así, en cuanto los salarios bajan los patrones son capaces de crear nuevos puestos de trabajo. En todo caso, el problema es más de los que se rehúsan a realizar el trabajo por menos dinero.

teoría de la dependencia, son de extracción neomarxista y constituyen una explicación del subdesarrollo de los países menos adelantados a la vez que trata de proponer políticas definidas para remediarlo.¹⁰

Para la teoría de la dependencia el mundo está dividido en países centrales (desarrollados) y países periféricos (los subdesarrollados), lo cual explica el compartimiento del comercio internacional, mismo que se sustenta en la división internacional del trabajo. Los países centrales industrializados se especializan en la producción de manufacturas de alto valor agregado, en cambio a los países periféricos se les relega básicamente al suministro de materias primas. Con esto se crea un círculo vicioso en donde el centro acumula cada vez más capital al tiempo que la periferia se empobrece más, y aun cuando los países periféricos logren cierta industrialización a raíz de una muy lenta transmisión de tecnología, la realidad es que el centro sólo transmite tecnología obsoleta, conservando para sí la más avanzada y por tanto de mayor valor agregado. Sin embargo, los mercados de materia prima y la escasa transferencia tecnológica, entre otros factores, ocasiona una dependencia de las economías periféricas en relación a las del centro.

Para remediar este círculo vicioso la teoría de la dependencia proponía diversas medidas a fin de incentivar la industria y el consumo nacional, las cuales fueron adoptadas por algunos países latinoamericanos y en ciertos casos, como el de México, con un éxito al menos temporal. Sustitución de importaciones, altos aranceles a las importaciones e importantes, subsidios a la producción local de manufacturas, son algunos ejemplos de las recomendaciones, toda ellas, como se puede observar, exigen una fuerte y decidida intervención del Estado en la economía, en ocasiones sustituyendo incluso la actividad de los particulares.

Este es el marco teórico que sustentó el desarrollo estabilizador mexicano que comienza con mucho éxito en la década de los cuarenta del siglo pasado y se prolonga hasta principios de los setenta. Casi tres décadas de crecimiento económico más o menos sostenido que hizo hablar a la comunidad internacional de un “milagro mexicano”, ya que el producto interno bruto creció a un ritmo anual del 3%, e incluso en algunos períodos alcanzó el 7%. En cierta forma este crecimiento respondió a las condiciones de la economía mundial, especialmente del éxito de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial que benefició indirectamente a México, y a la necesidad de los países europeos de reconstruir sus economías, lo que aumentó la demanda de materia prima y manufacturas que de momento no podían producir.

Sin embargo, el principal motivo de este crecimiento económico fueron las políticas que se adoptaron para incentivar los mercados internos y la industria nacional. Los medios fueron, en primer lugar, la sustitución de importaciones a través de la creación de una industria nacional financiada en lo posible por capitales mexicanos, y en lo que éstos no lograban, por el propio Estado. De esta manera fue que un número elevado de centros de producción de diversas manufacturas (muebles, bicicletas, vehículos, azúcar y sus derivados, ropa calzado entre muchas otros productos) se convirtieron en propiedad del Estado Mexicano, ya fuese que él mismo los creara o que los expropiara para mantener las fuentes de trabajo y los índices de productividad.

¹⁰ SOTELO, Adrian, “Dependencia y sistema mundial ¿convergencia o divergencia? Contribución al debate sobre la teoría marxista de la dependencia en el siglo XXI”, *Revista da Sociedade brasileira de economia política*, n. 17, Río de Janeiro, versión electrónica en www.redem.buap.mx, consultado en 05 de enero de 2009.

Una medida más fue la imposición de elevados aranceles a las importaciones, ya que si para 1956 la proporción de productos que requerían permiso previo para ser importados era poco más del 20%, para los años setenta esta cifra se elevó hasta el 70%; la consecuencia esperada de tal política fue el encarecimiento de los productos extranjeros frente a los nacionales, desalentando así el consumo de los primeros y fomentando el de los segundos; aunque una secuela no deseada fue el incremento del contrabando (la famosa fayuca). Asimismo, la política monetaria insistió en imponer una paridad con el dólar durante más de veinte años.

La otra cara del desarrollo estabilizador es que impuso al Estado una carga financiera que con el paso del tiempo se hizo insostenible, sobre todo ante las turbulencias del entorno económico internacional; el déficit en la balanza de pagos obligó a mayor endeudamiento para mantener la paridad con el dólar, y esto aunado a la disminución de las exportaciones, ocasionó la baja en la disponibilidad de divisas.

La crisis de los años setenta obligó al gobierno federal a adoptar ciertas políticas de corte keynesiano, aunque con interpretaciones distorsionadas y con éxito más bien escaso. Por ejemplo, una reacción para contener la creciente inflación fue aumentar artificialmente el dinero circulante e inyectarlo en el sector público y privado a través de subsidios o de inversión pública directa, tratando con esto de incentivar el consumo y mantener los empleos. Sin embargo, no se tomó en cuenta que esta medida sólo es aplicable en periodos cortos, ya que a largo plazo sus efectos suelen ser exactamente lo opuesto de lo que se intenta remediar.¹¹

La aguda crisis de la primera mitad de los años setenta dio paso a un breve periodo de mejora económica auspiciada por el auge petrolero mundial y el descubrimiento de importantes reservas en México. De 1978 a 1981 el producto interno bruto creció a un ritmo de 8% anual, aumentó significativamente la inversión total y el empleo urbano se expandió. En contraste, el peso se sobrevaluó, lo que sumado a las expectativas de ingreso público (por los nuevos yacimientos de petróleo) ocasionó un desajuste brutal en la balanza de pagos.

A este escenario se uniría la crisis mundial de 1981-1982, lo que provocó que la demanda mundial de petróleo disminuyera, los precios bajaran, las importaciones superaran a las exportaciones y México se viera en problemas para cubrir sus obligaciones crediticias. Para 1982, ante la presión de los acreedores fue necesario declarar una suspensión de pagos de la deuda externa y se nacionalizó la banca. Tan sólo en ese año el peso de devaluó de 27 a 150 pesos por dólar, las reservas bajaron y se tuvo una inflación de 98%.

Ante la aguda crisis de 1982 fue necesario que México recurriera al apoyo internacional, el cual fue concedido a condición que se aplicara un paquete de medidas económicas recomendado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM); políticas que se conocían como neoliberales, y que no sólo nuestro país se encontró en la necesidad de aplicar.¹²

¹¹ GALEANO JIMÉNEZ, Abelardo, "Proyección de las ideas keynesianas en relación a las medidas que ha tomado el gobierno de México respecto a la inflación", *Revista de la facultad de derecho*, México, n. 124, versión electrónica en www.juridicas.unam.mx, consultado en noviembre 23 de 2008.

¹² Para entender la irrupción del neoliberalismo en la economía internacional es necesario remontarse al final de la Segunda Guerra Mundial. En ese entonces, casi todos los países aplicaban políticas de tipo keynesiano, sin embargo, fue cuando se empezó a incubar el germen neoliberal. En 1944 se reunieron en Bretton Woods diferentes delegaciones de los países más ricos (Inglaterra iba representada precisamente por J.M. Keynes) para delinear las bases de una nueva economía internacional. El resultado fue que Estados Unidos logró imponer el dólar como nueva referencia internacional (en lugar del oro), y se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Por otro lado, en algunas universidades estadounidenses, particularmente la de Chicago (en Inglaterra su contraparte fue el Instituto

Algunas de las más importantes recomendaciones neoliberales fueron el saneamiento de las finanzas públicas a través de la reducción del déficit fiscal, reducción al mínimo del aparato gubernamental, privatización de las empresas públicas, reducción real de los salarios, disminución del circulante, apertura de mercados, incentivos fiscales y directos a la inversión extranjera.

Al pie de la letra fueron aplicadas estas políticas por el Estado Mexicano. De inmediato, en 1982 se reformó la Constitución para introducirle todo un capítulo programático, al tiempo que se reformaban diversas leyes para permitir la privatización de las empresas públicas, abrir los mercados, facilitar la inversión extranjera y permitir la libre circulación de capitales. Para someter la inflación y contener el aumento de salarios se recurrió a ciertos acuerdos políticos denominados Pacto de solidaridad económica (1987-1988) y posteriormente al Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico (1989-1995).

Para la década de los noventa se presenta un nuevo periodo de crisis siendo 1994 el año más complicado para México, especialmente por el problema del pago de intereses de los llamados “tesobonos”, de una nueva devaluación del precio del peso frente al dólar y de un nuevo déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Es bastante recordado el cambio de moneda en México del peso al “nuevo peso”, para tratar de ajustar nuevamente la paridad frente al dólar.

En esta etapa México abre sus fronteras y trata de fomentar las exportaciones durante las décadas de los ochentas y los noventas, firmando tratados de libre comercio, siendo el más importante el que se suscribiera con Estados Unidos y Canadá, mejor conocido como TLCAN (firmado en 1992 y con entrada en vigor en 1994). Si bien el incremento de las exportaciones proveyó a México de las divisas necesarias para sortear parte de las condiciones adversas, ocasionó en contrapartida una dependencia poco sana de los flujos de dinero provenientes del exterior.

La política económica de México a partir de esos momentos se basó en la contención de los indicadores macroeconómicos, tratando de reducir la inflación, fomentando las exportaciones y adoptando una política cambiaria flexible; esto, a costa de un incremento en la desigualdad social, a la pérdida del valor adquisitivo de los salarios y a la disminución del nivel de vida de buena parte de los mexicanos.

Aunque el resultado de las políticas neoliberales sobre los estratos más pobres de la sociedad ha hecho proclamar a sus detractores que este tipo de políticas son un fracaso, se han continuado aplicando e incluso en el caso de México han producido una época de estabilidad económica, sobre todo en los últimos diez años (aunque esta se deba en mucho al incremento de los precios del petróleo).

Nos encontramos hoy ante una nueva crisis económica, quizá mayor que las anteriores por el simple hecho de que se genera en el seno del aún país más poderoso, y las consecuencias se han dejado sentir de manera inmediata en México y el resto del mundo. No podemos saber cuáles sean las acciones del gobierno mexicano en un futuro,

Adam Smith), economistas como Friedrich von Hayek y Milton Friedman comenzaron a propagar una serie de doctrinas económicas basadas en una interpretación ultra ortodoxa de los economistas clásicos, de ahí que las nuevas propuestas fueran conocidas como neoliberales.

Pero fue hasta la década de los setenta, con la llegada al poder de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en Estados Unidos, cuando comenzaron a aplicarse de lleno las teorías neoliberales. Las crisis de los años setenta y ochentas y la enorme deuda externa de la mayoría de los países, México entre ellos, fue el catalizador que permitió al FMI y al BM imponer estas políticas a cambio de ayuda. Para ampliar sobre tema puede consultarse ala conferencia de Susan George, “Breve historia del neoliberalismo: veinte años de economía de élite”, *Conferencia sobre soberanía económica en un mundo globalizado*, Bangkok, versión electrónica en www.millennium-round.org.

pero sí decir que es una contingencia que amerita revalorar el papel del Estado en la economía.

Podemos decir hasta aquí que la participación del Estado en la economía ha sido una necesidad desde que existen como tales el Estado y el sistema capitalista, los cuales de hecho son complementarios. La discusión estriba en el grado y el sentido de dicha intervención. Por otro lado, y para el caso de México, el Estado tiene constitucionalmente la rectoría de la economía nacional y el propio texto fundamental contiene las directrices bajo las cuales ha de darse. Analicemos ahora ese contenido.

3. Rectoría Económica del Estado Mexicano

Ante el escenario de crisis económica internacional y por efecto de las recomendaciones hechas por el FMI y el BM, en diciembre de 1982 se discutió en el Congreso de la Unión la necesidad de integrar al cuerpo constitucional normas que dejaran de manera clara y precisa las atribuciones del Estado en materia económica como regulador y generador de la economía del país, y como obligado directo de dirigir el desarrollo nacional. Es así como se aprueban las reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 y que, a consideración de diversos juristas, constituyen un verdadero capítulo económico dentro de la Constitución al que se le ha denominado también parte programática.¹³

En ese nuevo contenido económico de la Constitución Federal se delinearán tres de las principales obligaciones del Estado en la materia: a) se deja a su cargo la rectoría de la economía del país, b) se le reserva el aprovechamiento de ciertas áreas y actividades consideradas como estratégicas o prioritarias para el desarrollo nacional, y c) se le atribuye la responsabilidad de dirigir la planeación de un desarrollo nacional democrático e integral.

3.1 Disposiciones constitucionales en materia de rectoría económica

Hemos visto que desde su configuración el Estado (moderno) ha intervenido en la economía, lo que ha variado es el grado y las políticas de esa intervención. Para el caso de México, es en el artículo 25 de la Constitución federal donde se establecen los principios básicos que los órganos estatales deben observar en la regulación y promoción de la actividad económica nacional promoviendo y fomentando su crecimiento.

La rectoría económica debe entenderse como la facultad del Estado de planear, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como las atribuciones para regular y fomentar las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades establecidas en la Constitución: trabajo y empresa, principalmente.

Conforme al párrafo primero del artículo 25 constitucional se debe buscar que la rectoría económica del Estado Mexicano sea:

- i. *integral*, a fin de beneficiar a todos los sectores productivos y estratos de la población;

¹³ Aunque si bien se ha reconocido un vacío doctrinal respecto del estudio de la parte programática de la Constitución, también se han llegado a establecer principios para nuevas disciplinas de esta área; refiérense algunos a dicho contenido como las directrices de un nuevo *derecho económico* (WITKER, Jorge *Introducción al derecho económico*, México, Harla, 1997); otros a un *derecho administrativo económico* (SERRA, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003) y otros más a un *derecho constitucional económico* (CARBONELL, Miguel, *Elementos de derechos constitucional*, México, Fontamara, 2006).

- ii. *sustentable* para que sus efectos sean permanentes y no sólo a corto plazo, logrando además un equilibrio entre los recursos de que se disponen y las necesidades a satisfacer, a fin de evitar el agotamiento de los primeros;
- iii. *fortalezca la soberanía de la Nación*, con el propósito de alcanzar la postergada independencia respecto del exterior;
- iv. *fortalezca el régimen democrático*, entendiendo a éste *no sólo 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*¹⁴ y,
- v. que permita el ejercicio pleno de las libertades y derechos establecidos en la Constitución a través del fomento al crecimiento económico y de una justa distribución del ingreso y la riqueza.

El artículo 25 constitucional sienta asimismo las bases de la economía mixta permitiendo la concurrencia de los sectores público, social y privado, y estableciendo a cargo de los poderes políticos obligaciones tales como elaboración de leyes y programas de apoyo, e institucionalización de órganos especializados para fomentar el desarrollo de los sectores con ello equilibrar la distribución de la riqueza.

En apoyo al sector privado la Constitución garantiza el libre funcionamiento de los mercados y el aseguramiento de la libre competencia, aunque esas libertades no deben ser tales que se llegue a desequilibrar la función social del Estado. Con ese objetivo se promulgó en 1992 la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), cuyo a fin de proteger los procesos de libre competencia y de libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de monopolios y prácticas monopólicas, como lo dispone también el párrafo segundo del artículo 28 constitucional.¹⁵

En la práctica, sin embargo, es posible ver en ocasiones la poca coincidencia entre las disposiciones legales y la omisión de las autoridades ante la actuación del sector privado, cuando algunos particulares llevan a cabo actividades que lesionan a otros de menor capital. Baste con mencionar el ejemplo de Coca Cola, compañía transnacional que ha absorbido las pequeñas y medianas empresas refresqueras regionales de México, haciendo cada vez más complicado para las que logran subsistir competir por ese mercado. Aunque esa misma práctica es observable también de transnacionales mexicanas en el extranjero, son los casos de Bimbo, Maseca y Grupo Salinas.

Por otra parte, y como comenta Gamas,¹⁶ la regulación de la actividad económica por parte del Estado no tiene sólo como finalidad alcanzar un equilibrio entre los diversos sectores y subsectores de las industrias, sino también regular el proceso de oferta-demanda, determinando precios a razón del interés social y a favor de los consumidores. A este respecto, del artículo 28 constitucional pueden desprenderse los principios siguientes:

¹⁴ Artículo 3º constitucional, fracción I inciso a).

¹⁵ La LFCE considera prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí cuyo objeto o efecto sea fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto; el establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino sólo una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios; dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables; o, establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas. Será a través de la Comisión Federal de Competencia, órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, que se investiguen y combatan los monopolios y las prácticas monopólicas que se lleven a cabo en territorio nacional.

¹⁶ GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.

1. las facultades del Estado Mexicano para fijar precios máximos a aquellos artículos, materias primas o productos considerados necesarios para la economía nacional o el consumo popular, a fin de evitar su alza ya sea por las prácticas de productores, distribuidores, o prestadores de servicios. Para proteger a los consumidores de los precios excesivos así como de la venta de productos de dudosa calidad, se ha organizado todo un sistema de protección a los consumidores que comprende la promulgación de leyes y el estableciendo de un Instituto y una Procuraduría Federal de Protección al Consumidor. Estos organismos dependientes de la Secretaría de Economía, que se han venido a consolidar dentro de la opinión popular como verdaderas instancias de apoyo y protección frente a los abusos de prestadores de servicios, vendedores y productores, aunque la opinión cambia cuando se trata de interponer una queja contra una empresa del Estado, sobre todo ante una paraestatal de las dimensiones de Comisión Federal de Electricidad, por ejemplo.

2. El segundo principio es la obligación del Estado de regular y organizar la distribución de los productos considerados necesarios a fin de mantener su abastecimiento en todo el territorio nacional. La necesidad social del abasto es una de las piedras angulares de todo sistema económico, mismo que pierde sentido si dicha necesidad no logra satisfacerse. Si bien en principio esa necesidad puede considerarse cubierta por las mismas leyes del mercado, debemos recordar que nos encontramos en un mercado cuyos consumidores no tienen el mismo poder adquisitivo, lo que lleva a la concentración de los productos a las zonas de más alto ingreso, soslayándose el abasto de las regiones que poseen un bajo poder adquisitivo que se ve incrementado por los deficientes medios de comunicación que complican la circulación de bienes.

Compete al Congreso de la Unión regular la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referidas al abasto y a otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios, de conformidad con lo establecido en la fracción XXIX-F del artículo 73 constitucional.¹⁷

El fin del abasto en términos económicos es mantener una oferta adecuada de productos que interese al productor (con un margen de utilidad razonable), pero que logre un nivel adecuado de precios al alcance del consumidor. El fin social de provisión de bienes y servicios debe lograrse sin dañar el aparato productivo, y el cumplimiento de los fines individuales ha de lograrse con respeto a los derechos individuales (Gamas, 2001; 1088).

Ahora bien, con relación a las disposiciones constitucionales relacionadas con el fomento al sector social el párrafo sexto del artículo 25 reconoce como organizaciones pertenecientes al sector social a los ejidos, cooperativas, organizaciones de trabajadores, comunidades, empresas de capital mayoritario o exclusivo de los trabajadores y, en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. A fin de mantener un equilibrio entre los diversos factores de la producción, la Constitución establece disposiciones que limitan la participación del sector privado a favor del social, como en la fracción IV del artículo 27, donde se establece que las sociedades mercantiles podrán detentar la propiedad de predios rústicos pero sólo en la extensión necesaria para cumplir su objeto, sin poder proceder a su explotación o acaparamiento a grado de pretender constituir latifundios.

¹⁷ El adecuado abasto de bienes por todo el territorio nacional forma parte de lo que se ha denominado *seguridad alimentaria*, materia medianamente regulada en la recién promulgada Ley para el Desarrollo Rural Sustentable.

La banca encuentra también en el artículo 28 una limitante, pues se establece que podrá tener capitales sobre predios rústicos, pero no en propiedad o en administración sino los estrictamente necesarios para su objeto directo: banca y crédito.

Otras disposiciones a favor del sector social las encontramos en el artículo 123 constitucional, algunas de ellas producto de las luchas sociales de principios del siglo XX. Como principios de carácter social encontramos el derecho de los trabajadores a la prestación de servicio médico, a una pensión por riesgo de trabajo, cesantía o edad avanzada, a vacaciones y descansos, de participar de las utilidades de la empresa, entre otros. Pero tal vez, el derecho más importante en este rubro sea el establecido en la fracción XVI: el de los trabajadores de colegirse para la integración de sindicatos a fin de proteger sus intereses. Sin embargo, este derecho viene a chocar de frente con los principios de la libertad de contratación para el patrón, que es defendido por los sistemas económicos ahora neoliberales, lo que ha venido a disminuir la posibilidad de un ejercicio efectivo de los derechos sindicales. Las consecuencias son evidentes: en la celebración de contratos y condiciones de trabajo, los trabajadores ya no tienen voz ni personalidad. No es casualidad que la libre sindicalización se haya convertido de nueva cuenta en tema recurrente en las campañas políticas.

Pero el problema debe analizarse desde diversas aristas, tanto del efectivo cumplimiento de los derechos de los trabajadores ya consagrados en la Constitución, como desde los vicios en que incurrieron los sindicatos en México en el periodo de bonanza,¹⁸ y del que aún subsisten leviatanes que parecen incontrolables para el propio Estado, como los constituidos por el magisterio y algunas paraestatales, como Luz y Fuerza del Centro, Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos. Pero también debe analizarse desde la perspectiva del mercado mundial, de las condiciones fiscales, de seguridad pública y mano de obra cualificada que aventajan a otras naciones respecto de México para atraer inversión extranjera, y ahora también, de la crisis económica mundial. Pese a todo, debemos afirmarse que urge una reforma laboral integral e integradora, de los diversos sectores y capitales.

3.2 Áreas estratégicas y prioritarias del Estado

Como hemos visto, sistema económico de corte mixto permite la concurrencia de los sectores público, privado y social, dejando en manos del Estado la rectoría y determinación de los cauces que la economía nacional debe llevar a fin de generar una distribución de la riqueza lo más equilibrada posible. Como parte de esa rectoría el Estado reserva para sí el dominio, uso y aprovechamiento de ciertas áreas consideradas estratégicas y prioritarias para el desarrollo nacional, reguladas en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales y cuya interpretación ha sido objeto de múltiples controversias entre doctrinarios, miembros del Congreso de la Unión y sociedad civil.

El aprovechamiento de esas áreas por el sector público se da a través de la administración pública paraestatal, aunque es posible también la coincidencia de los otros dos sectores mediante el otorgamiento de concesiones (párrafo quinto del artículo 25 constitucional).

El párrafo cuarto del artículo 28 constitucional señala cuáles son las áreas que el Estado se reserva de manera exclusiva, pero sin que por ello lleguen a considerarse monopolios. Lo anterior resulta coherente dado que la finalidad del monopolio es un interés privado sin miramientos del menoscabo que pueda afectar a terceros su

¹⁸ Nos referimos al periodo ya abordado de sustitución de importaciones.

constitución, pero en el caso del Estado, el objetivo que mueve la detentación de ciertas actividades de manera exclusiva deviene de un interés general, colectivo, social: el desarrollo nacional. Entre talas áreas se encuentran las relacionadas con las actividades de i. correos, telégrafos y radiotelegrafía; ii. petróleo e hidrocarburos; iii. petroquímica básica; iv. minerales radiactivos; v. generación de energía nuclear y vi. generación, distribución y abasto de energía eléctrica como servicio público.

También en párrafo cuarto del artículo 27 constitucional encontramos disposiciones en la materia, pues se establece que en todos los recursos que resultan fundamentales para el ejercicio de las actividades arriba mencionadas el Estado conserva el dominio directo sobre:

Artículo 27.- ... (párrafo cuarto) ... los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

El mismo artículo 27 en el párrafo quinto habla de la detentación de la propiedad por parte del Estado sobre las aguas del mar territorial y las interiores; los párrafos sexto y séptimo demarcan la concurrencia de la actividad privada en el aprovechamiento de los recursos naturales antes mencionados a través del otorgamiento de concesiones, y delimita actividades cuya realización corresponde de manera exclusiva al Estado:

Artículo 27.- (párrafo ...) Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos... Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

Esta disposición del artículo 27, junto con las contenidas en los artículos 25 y 28, constituyen la fractura de opiniones respecto del papel del Estado Mexicano en la economía, pues hay desde quienes apoyan una reforma energética de corte neoliberal que privatice (o desincorpore, según la terminología legal) paraestatales como PEMEX, hasta los que consideran dicha empresa como parte del patrimonio de la nación y por lo tanto defienden su permanencia como paraestatal. Con todo, es necesario reconocer que el desarrollo de la industria petroquímica nacional es urgente en la medida que permite mayores ingresos y menor dependencia del extranjero, lo cual no se ha alcanzado en razón del manejo que se ha dado a esta industria.

Otra paraestatal en el centro de atención es Comisión Federal de Electricidad, pues si bien en su momento su nacionalización resultó funcional y fundamental para la bastedad del servicio en todo el país, hoy se discute si las deficiencias que presenta para prestar el servicio en espacios relegados (suburbanos y rurales) no está obstaculizando el surgimiento potencial de focos de desarrollo industrial, agroindustrial o de servicios.¹⁹ En materia de energía eléctrica la limitante a la concesión para generarla es no tener por objetivo la prestación de un servicio público, lo que deja en desventaja a

¹⁹ BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, "La privatización y el sector paraestatal en México (un enfoque jurídico institucional)", *La regulación del sector energético*, México, UNAM – Secretaría de Energía, versión electrónica disponible en www.juridicas.unam.mx, consultado en junio 12 de 2008.

comunidades y grupos de población que podrían verse beneficiadas como lo hacen empresas privadas a través de un pago de derechos. Grupo Modelo es ejemplo de ello, pues ocupa los cauces del Río Blanco para la generación de la energía eléctrica que requiere su planta previo pago de derechos al ayuntamiento de Orizaba, Veracruz.

Por su parte, no hay que olvidar que los monopolios (para)estatales en México se mantuvieron un tiempo como parte de las políticas de pleno empleo, particularmente durante el periodo económico de sustitución de importaciones, lo que en parte motivó el engrosamiento del Estado y la reducción de la inversión de capital privado, pero que, como señaló Keynes, tales políticas eran recomendables sólo de manera temporal, y México ha visto ya las consecuencias de mantenerlas a largo plazo.

La acuñación de moneda y la emisión de billetes es otra de las áreas reservada de manera exclusiva al Estado y en la que nadie ha entrado en discusión. Dicha actividad la lleva a efecto el banco central, mejor conocido como Banco de México. Este órgano emite las políticas monetarias y de inflación que ha de seguir el gobierno de México, además de procurar la estabilidad del sistemas financiero y de pagos.

3.3 Sistema Nacional de Planeación Democrática

La planeación del desarrollo nacional se ha dejado en manos del Estado para asegurar que sea integral, sustentable y fortalecedora de la soberanía nacional y del régimen democrático que contempla la Constitución (artículo 25). Con las reformas de 1983, se institucionalizó el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) en el artículo 26 (apartado A), cuyo objetivo es dotar de solidez, dinamismo y equidad al crecimiento de la economía, para que sirva de mecanismo que fomente y sostenga la independencia y democratización política, social y cultural de la nación.

A fin de dotar al Sistema de una plataforma legal se decretó en 1983 la Ley de Planeación, con base en la cual el titular del Ejecutivo diseñará el Plan Nacional de Desarrollo y las actividades de la Administración Pública Federal, así como las relaciones de coordinación regional con las entidades federativas. De acuerdo con la ley por planeación debe entenderse:

Artículo 3º...la ordenación racional y sistémica de acciones que, con base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Es decir, que a través de acciones ordenadas, delimitadas y coordinadas se buscará el desarrollo de las actividades con las cuales sea posible alcanzar cambios cualitativos y cuantitativos en los aspectos económicos, sociales, políticos y culturales del país como unidad política. En este sentido, la planeación debe entenderse como un marco indicativo de la actividad de los órganos estatales, pero no limitativo y menos aún como un sistema impositivo para los particulares.

Mediante la estructuración de este Sistema se pretende fijar los objetivos, metas, estrategias y prioridades para el actuar de los órganos de la Administración; asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar las acciones y evaluar resultados. Los principios que le rigen son:

- a) el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales en lo político, lo económico y lo cultural;

- b) la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo, y la consolidación de la democracia como sistema de vida;
- c) la igualdad de derechos para lograr una sociedad más igualitaria;
- d) el respeto irrestricto de las garantías individuales, las libertades y los derechos sociales y políticos;
- e) el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, y
- f) el equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social.

La base sobre la que se establece el SNPD es el Plan Nacional de Desarrollo. El Plan es presentado por el Ejecutivo al Congreso en el plazo de seis meses a partir de protestar el cargo, ya que el Plan regirá para todo el periodo presidencial en el que se haya presentado y aprobado. De acuerdo con la ley de la materia, las etapas que comprende la planeación son: a) formulación; b) instrumentación; c) control y d) evaluación del Plan Nacional y los programas de él derivados, pues a fin de alcanzar sus objetivos se elaboran programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.²⁰

Carbonell considera que existen tres modalidades de la planeación: a) la coordinada, que se realiza entre el gobierno federal y los de las entidades federativas; b) la inductiva, mediante la cual se propician conductas de los particulares en apoyo a los objetivos de los programas y acciones derivados de la planeación nacional, y c) la planeación concertada, que llevan a cabo gobierno federal y agrupaciones y colectivos, a través de acuerdos y pactos de índole variada con la finalidad de realizar acciones importantes para el desarrollo económico del país, como el recién firmado Pacto para la estabilidad y el empleo concertado entre diversos sectores de la industria y el gobierno federal, el pasado siete de enero de 2009.²¹

Cabe preguntarse cuál es el papel del Congreso como representante del pueblo dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática. La respuesta es sencilla: prácticamente ninguno. La Constitución señala en el párrafo cuarto del artículo 26 que *en el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley*; es decir, se deja a una ley secundaria la participación de este importante órgano en un tema igualmente relevante. Al respecto, la referida ley establece que:

Artículo 5.- El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión *para su examen y opinión*. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo *formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes* durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

La ley reduce la participación del Congreso a la formulación y emisión de un examen y opinión sobre el proyecto presentado por el Ejecutivo, cuya observancia en ningún momento se expresa como obligatoria para éste. No por nada se ha llegado a afirmar que en realidad el actual Sistema de Planeación más que constituir un intento por racionalizar el funcionamiento de la administración pública, constituye un

²⁰ Los programas sectoriales rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate; los institucionales son los desarrollados por el sector paraestatal; los regionales se refieren a las regiones que en un momento dado se consideren prioritarias o estratégicas y cuya extensión territorial abarca más de una entidad federativa; finalmente, los programas especiales serán los que se desarrollen de manera conjunta en el marco de competencias de dos o más dependencias coordinadas de sector (artículos 22 a 26 de la LP).

²¹ *Op. cit.*, p. 200.

instrumento más del presidencialismo, pues la participación del Congreso es mínima y tiene un carácter meramente formal.²²

Dadas las particularidades de la población campesina y de los añejos problemas que la aquejan el SNPD incorpora el concepto de *desarrollo rural integral* (artículo 27 constitucional), cuyos ejes son la administración pronta y expedita de justicia en materia agraria y la incorporación de la población campesina en el Plan Nacional de Desarrollo.

A razón del primer eje, algunas de las acciones han consistido en la modernización y profesionalización de órganos ya existentes, como el Tribunal Agrario, el Registro Nacional Agrario y la Procuraduría de Justicia Agraria. Dentro de estos dos últimos, se han desarrollado programas de asesoría y apoyo, en ocasiones de forma coordinada con autoridades de las entidades federativas.

Las directrices de la planeación relacionada con el sector agrícola se establecieron en la Ley de desarrollo rural sustentable promulgada en 2001. Dicho desarrollo comprende la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, así como de los demás bienes y servicios propios del ámbito, cuya regulación y fomento corresponde al Estado. A través de este nuevo sistema de planeación sustentable y dirigida, quizá sea posible abatir algunos de los problemas que más aquejan a los habitantes de las comunidades rurales tales como alta mortandad infantil, desnutrición, analfabetismo, falta de certeza en cuanto a la detentación de la tierra y, derivado de ello, la permanencia de más de trescientas comunidades consideradas focos rojos por sus problemas de límites, según la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca.

Consideraciones finales

Sin duda, la participación del Estado en la economía es fundamental no sólo para la regulación y mantenimiento de una sana y libre competencia entre los factores de la producción y entre los diversos sectores de la industria, sino también para el sostenimiento mismo del Estado como estructura política superior; sobre todo en épocas como la actual donde los capitales transnacionales y sus gobiernos ejercen serias presiones a los Estados más débiles para obtener las concesiones necesarias para su expansión.

La adecuada delimitación de competencias en materia económica entre los diversos órganos y órdenes de gobierno, puede permitir un mayor rendimiento de las actividades tendientes a fomentar el crecimiento y desarrollo de los sectores privado y social y generar así una adecuada distribución del ingreso.

Empero, es necesario un replanteamiento en cuanto al alcance de las facultades Estado para el aprovechamiento de ciertas actividades económicas y recursos naturales, redefiniendo la concurrencia de los otros sectores a fin de modernizar industrias hoy consideradas estancadas. La apertura o *desincorporación* debe ser responsable, midiendo en todas sus aristas las ventajas y desventajas del proceso, y evitando en lo posible hacer caer a la industria en manos incapaces de sostenerla y mejorarla, que terminen cediéndola al capital transnacional, como ocurrió con la banca mexicana en las décadas de los ochenta y noventa.

Como se ha señalado las reformas constitucionales que crearon el capítulo económico en la Constitución son obra de Miguel de la Madrid en su gestión como

²² *Ídem.*

Presidente de la República, y es un hecho que a partir de ese sexenio se comenzaron a aplicar las políticas aconsejadas por el FMI y el BM, por lo que se ha llegado a decir que la intensión exclusiva de esas reformas era permitir esa implementación. Sin embargo, es necesario reconocer que ese conjunto de facultades y obligaciones del Estado Mexicano posibilita su intervención en la economía nacional, por lo que también pueden ser la plataforma para una nueva política económica ante los escenarios actuales de fracaso del neoliberalismo y crisis económica mundial.

Reflexionemos que sólo a través de una sana y flexible regulación económica por parte del Estado Mexicano, se podrá promover la protección de los derechos subjetivos establecidos en el texto constitucional, cuya finalidad es el desarrollo integral de los individuos y grupos. La búsqueda del desarrollo humano sustentable, es una premisa fundamental que debe perseguirse de manera coordinada convergiendo en ello los sectores público, privado y social, pero también de manera más conciente y responsable la sociedad civil, favoreciendo siempre la participación activa frente a asistencialismo de Estado.

Fuentes

Barquín Álvarez, Manuel, “La privatización y el sector paraestatal en México (un enfoque jurídico institucional)”, en *La regulación del sector energético*, México, UNAM – Secretaría de Energía, versión electrónica disponible en www.juridicas.unam.mx, consultado en junio 12 de 2008.

Chang, Ha-Joon, *El papel del estado en la economía*, México, Ariel sociedad económica, 1996.

Carbonell, Miguel, *Elementos de derechos constitucional*, México, Fontamara, 2006.

Danton Rodríguez, Luis, “Rectoría económica del Estado”, en *Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, tomo VI, México, versión electrónica disponible en www.juridicas.unam.mx, consultada en agosto 25 de 2008.

Ferguson, John M. *Historia de la economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Galeano Jiménez, Abelardo

1982 “Proyección de las ideas keynesianas en relación a las medidas que ha tomado el gobierno de México respecto a la inflación”, *Revista de la facultad de derecho*, México, n. 124, versión electrónica disponible en www.juridicas.unam.mx, consultable en noviembre 23 de 2008.

Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001.

George, Susan, “Breve historia del neoliberalismo: veinte años de economía de élite”, *Conferencia sobre soberanía económica en un mundo globalizado*, Bangkok, versión electrónica disponible en www.millennium-round.org, consultado en mayo 19 de 2008.

Guerrero Orozco, Omar, “Rectoría económica del Estado Mexicano. Una tradición histórica fortalecida en la Constitución de 1917”, en *Las reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987.

Guillen, Arturo, “Raúl Prebisch, crítico temprano del modelo neoliberal”, en *Economicaunam*, vol.4, no. 10, México, disponible en www.ejournal.unam.mx, consultado en octubre 22 de 2008.

Montenegro, W., *Introducción a las doctrinas político-económicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956.

Sanchez Bringas, Enrique, “La rectoría económica del Estado”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, no. 58, México, versión electrónica disponible en www.juridicas.unam.mx, consultado en octubre 22 de 2008.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003.

Sotelo, Adrian, “Dependencia y sistema mundial ¿convergencia o divergencia? Contribución al debate sobre la teoría marxista de la dependencia en el siglo XXI”, *Revista da Sociedade brasileira de economia política*, no. 17, Río de Janeiro, versión electrónica en www.redem.buap.mx, consultado en enero 05 de 2009.

Tepach Marcial, Reyes, *La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional*, México, Cámara de Diputados, versión disponible en www.congreso.gob.mx, consultado en enero 17 de 2009.

Witker V., Jorge, *Introducción al derecho económico*, México, Harla, 1997.

Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de Desarrollo Rural Sustentable
Ley de Planeación
Ley Federal de Competencia Económica