

EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN EL ESTADO Y LA ECONOMÍA MIXTA

JOSÉ GAMAS TORRUCO

Conferencia Pronunciada en
Colegio de Ingenieros Civiles de México, A. C.
12 de junio de 2017.

El Estado promotor del desarrollo y equilibrador social

La Constitución de 1917 se elaboró sobre la base del proyecto presentado por el Primer Jefe del “Ejército Constitucionalista”, Venustiano Carranza, al Congreso Constituyente previamente convocado. Tal y como se fue anunciado contenía reformas a la Constitución del 5 de febrero de 1857 cuya vigencia, vulnerada por la dictadura de Victoriano Huerta, buscaba restaurar el movimiento armado iniciado de acuerdo con el “Plan de Guadalupe”. Es por ello que la designación de la Constitución vigente es “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857”. Los constituyentes aceptaron las instituciones liberales que contenía el proyecto pero dieron, contrario a ellas, un papel determinante al Estado en la economía nacional, como representante de la Nación, promotor del desarrollo y responsable de la justicia social.

El proyecto del Primer Jefe era, en efecto, profundamente liberal y por tanto escrupulosamente respetuoso de los derechos fundamentales tradicionales con base en el de propiedad, de la economía de mercado y de la libre concurrencia al mismo, así como de la no intervención del Estado en la economía sino en lo estrictamente necesario para que se cumplieran sus leyes “naturales”, entendidas como inexorables desde Quesnay, Smith y Ricardo; por otra parte, Carranza fue partidario, y así quedó en la Constitución, de un Poder Ejecutivo fuerte excluyendo expresamente cualquier rasgo de gobierno parlamentario dada la falta en el momento de partidos políticos institucionalizados y por su convicción

de que el pueblo mexicano requería un sólido mando dotado de facultades expresas y limitadas.

Si se lee con cuidado el Diario de los Debates del Congreso Constituyente se encontrará que aún los diputados radicales nunca excluyeron la economía de mercado ni las libertades fundamentales que la sustentan y así quedó claro en el texto finalmente aprobado: “ libre concurrencia en la producción, industria ,comercio o servicios al público “ y condena a los monopolios considerados como atentados en contra del consumidor (Artículo 28), libertad de “ profesión, industria, comercio o trabajo “ (Artículo 4º), libertad de tránsito de personas (Artículo 11), libertad de comercio entre los estados, proscripción de las alcabalas, prohibición de aduanas locales e inspecciones de bultos y de diferencias fiscales por razón del origen de las mercancías (Artículo 117 fracciones IV, V, VI y VII), reconocimiento de las “sociedades comerciales por acciones“ y “bancos debidamente autorizados“ (Artículo 27). Estos principios han permanecido inalterados desde 1917. Los extremismos socialistas fueron rechazados por los constituyentes como consta en las memorias del diputado Pastor Rouaix que tuvo a su cargo la elaboración de los proyectos de los artículos 27 y 123 que con pocas modificaciones fueron la base de los textos finales aprobados.

Las aportaciones del grupo radical dentro del Constituyente fueron:

- La declaratoria de la propiedad nacional de las tierras, aguas y recursos naturales incluyendo el subsuelo - que contrariamente a la legislación tradicional vigente desde la Colonia que lo declaraba propiedad de la Corona y que después recuperó la nación mexicana - se había considerado parte del suelo por la legislación minera y civil de 1884. La Constitución declaró la propiedad nacional y previó su explotación a través de concesiones y más adelante la por la del propio Estado con exclusividad.

- La sujeción del derecho de propiedad a las necesidades que dicte el interés público, principio que sirvió de base para la división de los latifundios, la creación del régimen ejidal y de la pequeña propiedad. Más adelante fundamentó la legislación concurrente – Federación - estados - en asentamientos humanos y protección al ambiente.

- La consagración de los derechos sociales.

El derecho a la tierra por quienes la trabajen mediante el fraccionamiento de los latifundios mediante la indemnización correspondiente a los propietarios afectados, la protección de la pequeña propiedad agropecuaria y la restitución de las tierras que, en connivencia con las autoridades habían sido arrebatadas a las comunidades desde la época de la Reforma.

El derecho proteccionista del trabajo, que impuso obligaciones al “patrono” en beneficio del “trabajador”, estableció los derechos de asociación laboral y de huelga así como las bases de un sistema de seguridad social.

Fueron estas decisiones fundamentales el resultado necesario del levantamiento armado que se generó en 1910, pero que se fue nutriendo de reclamaciones inaplazables de reivindicación social que los mismos conservadores en el Congreso Constituyente consideraron que era imposible detener.

- Un nuevo concepto de Estado opuesto al “dejar hacer dejar pasar” del Estado liberal. Como ejecutor de las nuevas normas constitucionales nuevamente establecidas, el Estado emprendió la organización de la economía nacional, en tanto lo permitieron los trastornos ocasionados por los cacicazgos locales que se formaron inevitablemente después del triunfo revolucionario. Se alentó la organización obrera y el cumplimiento de las prestaciones laborales y se procedió al reparto de tierras en forma sistemática y con el cuidado de no afectar la producción agropecuaria. Estas acciones continuarían por los gobiernos sucesivos adaptándose a las circunstancias prevalecientes.

Pero siempre se mantuvo la economía de mercado.

En momentos críticos posteriores a la inesperada y precipitada nacionalización bancaria en septiembre de 1982, fue necesario redefinir lo que desde 1917 el Congreso Constituyente había dictado. De ahí la reforma de 1983 iniciada en el órgano de reformas constitucionales por el Presidente Miguel de la Madrid que dieron por resultado los artículos 25, 26 y partes del 27 y del 28. Los principios de tal reforma se han mantenido en la Constitución por consenso nacional desde 1983 hasta la fecha, actualizados y enriquecidos pero no variados en sus textos originales.

A este artículo se le ha designado como “ Capítulo Económico “ de la constitución.

Rectoría del Estado

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional ordena el Artículo 25. El Estado, dentro del proceso económico, debe organizar, conducir y dirigir la provisión suficiente, oportuna y constante de los requerimientos de bienes y servicios básicos para la subsistencia de todos. Esto no significa que el Estado lo haga directamente pero sino que conduzca las acciones con respeto a los derechos particulares y de grupo establecidos en la propia Constitución y atendiendo a los sectores menos favorecidos.

Por rectoría se entiende que el Estado "planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades” que otorga la Constitución (tercer párrafo).

El desarrollo, según la concepción de la teoría y política económicas, consiste en un crecimiento equilibrado y constante de la economía que satisfaga las necesidades de la población en atención a su crecimiento y que alcance por una parte a los sectores productivos y por la otra a todos los miembros de la sociedad usando adecuadamente los recursos naturales cuidando de su conservación y evitando su agotamiento; o sea la sustentabilidad que también se ha agregado como guía por informe posterior.

En la medida que se logre una economía fuerte México fortalece su independencia frente al exterior y evita los desniveles internos de pobreza y riqueza. Por ello la Constitución impone al desarrollo que sea integral, sustentable, equilibrado, que fortalezca a la nación y al régimen democrático, dado que no hay una verdadera democracia mientras se presenten los desniveles económicos extremos.

El desarrollo queda así calificado por sus fines sociales.

Reformas posteriores han añadido tres condiciones al desarrollo.

La sustentabilidad (reforma del 28,VI, 99) impone la obligación de que el desarrollo presente no dañe los recursos de las futuras generaciones.

La competitividad (reforma del 5, VI, 2013) promueve el equilibrio y la equidad en la determinación de los precios en los mercados. En realidad, el texto original entendía la “competencia” implícita en la “conurrencia”.

La estabilidad financiera (reforma del 20, V, 2015) garantiza la mejora real de salarios y de la economía en general. El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.

Facultades estatales para el ejercicio de la rectoría:

La rectoría se ejercita a través de determinadas facultades que el propio artículo establece: planear, conducir, coordinar, orientar, regular y fomentar (párrafo segundo).

La facultad relevante es, desde luego la de regular, lo que significa normar. Toda la actividad rectora del Estado debe desempeñarse en los términos que establezca la ley y ésta debe estar de acuerdo con la Constitución, es decir, respetar el régimen de libertades y sujetarse a las facultades expresas que forman el “Capítulo Económico” a que antes referimos y del que el artículo 25 es el punto de partida.

Seguidamente se obliga al Estado a planear. A ello se refiere el artículo 26 que establece que tal planeación sea democrática y obviamente sujeta a la ley.

Las facultades de conducir y orientar están muy ligadas a la planeación ya que se refieren al camino que deben seguir las actividades y esto debe quedar debidamente considerado, razonado e incluido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Fomentar implica alentar la creación de una nueva actividad o incrementar la ya existente mediante los medios crediticios o fiscales o de otras ventajas que se

consideren necesarios.

Corresponde a las leyes particulares el determinar qué sectores de la economía merecen mayor atención y los señalamientos necesarios para inducir estímulos.

La coordinación se refiere a la forma como se unen los esfuerzos y se dividen tiempos y tareas para un fin y se ubica tanto en la actividad reguladora como en la planeación.

Todas estas facultades deben ejercerse dentro del marco legal.

Los sectores productivos.

Al desarrollo económico nacional concurren con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. (Artículo 25 cuarto párrafo):

1º El sector público tendrá a su cargo, como representante de la Nación, la explotación uso o aprovechamiento de los recursos en aquellas áreas que la Constitución le reserva.

"El sector público - dice el párrafo cuarto del Artículo 25 - tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas, que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del estado que en su caso se establezcan".

Dichas áreas son (párrafo cuarto del Artículo 28):

- Correos, telégrafos y radiotelegrafía;
- Minerales radioactivos;
- Generación de energía nuclear
- Planeación y control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.
- Exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos

- Acuñación de moneda y emisión de billetes (Art. 28 séptimo párrafo).
- Las demás que expresamente señale el Congreso de la Unión.

Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades, cuya propiedad es inalienable e imprescriptible, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con estas o con particulares; las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares; en cualquier caso los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía y la regulación de sus aplicaciones con otros propósitos. El uso de energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

El Estado creará los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes participe por sí o con los sectores sociales privado (Artículo 28 párrafo quinto)

El Estado tendrá un Banco Central autónomo a fin de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional favoreciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. (Artículo 28 párrafo sexto)

El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo cuya institución fiduciaria será el Banco Central y que tendrá por objeto administrar y distribuir los ingresos derivados del petróleo (artículo 28 párrafo sexto). El poder ejecutivo contará con órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía (artículo 28 párrafo octavo 9

Se establecen como áreas prioritarias en el Artículo 28 los ferrocarriles y la comunicación vía satélite. De acuerdo con el Artículo 25, en ellas el Estado podrá participar por sí o con los sectores social y privado. Al ejercer su rectoría protegerá la seguridad y soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos

mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia (Artículo 28 cuarto párrafo).

2o Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general y de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente (Artículo 25 párrafo séptimo).

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizadores de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y en general, a todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios (Artículo 25 párrafo octavo).

"El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Así mismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización". (Artículo 27 fracción X).

3o La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y promoverá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales en los términos que establece la Constitución (Artículo 25 último párrafo).

Planeación democrática del desarrollo

Dice el primer párrafo del Artículo 26: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".

Planear es fijar metas, objetivos, estrategias y acciones. Un plan de desarrollo es una guía de todas las actividades de la economía, bajo la rectoría del Estado y con la participación de todos los sectores. Se requiere el compromiso de cada uno.

La planeación que establece la Constitución mexicana es totalmente distinta de la planeación que fue practicada por la economía socialista. Esta última es, o fue, impositiva. El Estado determinaba el qué, el como el cuánto y el para quien a través de sus agencias y unidades productivas; tales decisiones se imponían coactivamente.

La planeación que prescribe la Constitución es indicativa: El Estado no obliga ni puede hacerlo, excepto en el interior de sus órganos. Sólo puede invitar, convencer a participar y crear estímulos. El párrafo segundo de la disposición que se comenta ordena: "La planeación será democrática y deliberativa . Ello implica escuchar y discutir atenta y detenidamente con los sectores social y privado sus propuestas y ponderar las decisiones que han de tomarse. Mediante la participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

La planeación se funda en las demandas de la sociedad acorde con la expresa exigencia constitucional que la ordena como democrática; no se limita a un ejercicio burocrático si no a un diálogo con los sectores que permita conciliar las demandas con las posibilidades reales.

Del plan se derivan programas por materias, que se denominan "sectoriales". Las acciones gubernamentales quedan obligatoriamente sujetas a ellos. Las de los sectores no pueden ser obligatorias por lo que el proceso de planeación debe de llevar a un consenso con ellos.

En realidad es hasta hoy el presupuesto anual el que determina la política de desarrollo. La planeación es un ejercicio predominantemente burocrático.

Libre concurrencia y Libre competencia

Se denomina libre concurrencia el derecho de todos los productores de acudir a los mercados garantizado por la libertad de industria y comercio de acuerdo con el artículo 5º.

La libre competencia es garantía del funcionamiento eficaz de los mercados asegurando que la participación del empresario sobre costos y precios se den con oportunidades iguales para todos.

Ambos principios están claramente declarados en los dos primeros párrafos del artículo 28.

Se prohíben así:

1º. Los monopolios, o sea la exclusividad en una persona física o moral para fijar los precios de un bien o servicio en el mercado..

2º. Los estancos, o sea la apropiación de la producción de un bien o servicio por parte del Estado, con excepción de los que la Constitución le reserve o autorice.

3º. Las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen leyes y en los mismos términos, las protecciones a título de protección a la industria

4º. Las prácticas monopólicas o sea las combinaciones o asociaciones de varios productores para conjuntamente operar un mercado en su exclusivo interés y beneficio. "En consecuencia la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y

con perjuicio del público en general o de alguna clase social. La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo llevarse a cabo mediante la ley (párrafo duodécimo).

El texto actual del artículo deriva del original de la Constitución de 1917 habiéndose solamente, en esta parte sustancial, extendido a servicios las empresas que hace un siglo eran básicamente de transportes a los que se refería el texto original del artículo.

Se ha agregado la “competencia “ en el texto constitucional a la “conurrencia “ original , por reforma posterior, que clarifica pero no cambia el contenido e intención de la disposición original.

En todo momento a quien se protege es al público en general o a una clase social en particular; no se trata de una protección primariamente establecida en favor del empresario sino de la sociedad en su conjunto.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas.

Desde el texto original de la Constitución se excluyó de la naturaleza de monopolio o estanco al Banco Central cuyo propósito fundamental era emitir moneda con exclusividad, facultad que en ese momento tenían bancos privados, además de las múltiples emisiones de papel moneda que habían realizado los grupos revolucionarios durante la contienda. Paulatinamente se le fueron proporcionando los instrumentos de manejo y control necesarios para ser una pieza fundamental en la política monetaria y crediticia.

En reformas recientes se han agregado el fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo que es administrado en fideicomiso por el Banco Central. Asimismo se crearon la Comisión Nacional de hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, organismos todos ellos, que quedan excluidos de la categoría de “ estanco “.

Con objeto de garantizar la libre competencia y conurrencia, así como para prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, se creó el organismo autónomo Comisión Federal de Competencia Económica.

Con objeto de desarrollar eficientemente la radiodifusión y las telecomunicaciones y como autoridad en materia de competencia económica de los sectores respectivos se crea el organismo autónomo Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Ambos quedan regulados en los párrafos finales del Artículo 28.

Todos estos organismos y los que como tales o como empresas productivas del Estado que manejan las áreas estratégicas quedan excluidos de la categoría de estancos.

Restricciones a la libre competencia

Por razones de interés social hay la previsión de que el Estado pueda intervenir en el proceso oferta-demanda, determinación de precio y actividad libre de los particulares en los casos que la propia Constitución ordena..

1º. Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios, La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses (tercer párrafo del Art. 28).

Por abasto se entiende la provisión de satisfactores elementales a la sociedad; por tales se entienden los "productos básicos" para la sobrevivencia que satisfacen las necesidades más elementales de vida.

La necesidad social de abasto es el fin último del sistema económico. Si no se satisface el sistema no cumple con su función. Por tal razón, el abasto tiene que ser garantizado por la sociedad organizada y de ahí la base de la intervención estatal cuando sea necesario.

En una economía de mercado tal necesidad se cumple primariamente por los mecanismos mismos del mercado. Pero estos deben funcionar en forma tal que cubran la necesidad.

2º. El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficiencia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público (párrafo décimo Art. 28).

3º. Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta (párrafo duodécimo Art. 28).

Comentario final

El Capítulo Económico parte de la responsabilidad del Estado como rector del desarrollo económico, para dictar normas dentro de lo que la Constitución le ordena, planificar la economía en conjunto con los sectores social y privado, y participar activamente como productor y gestor de bienes y servicios en los casos que la Constitución ordena. Es regulador, planificador y promotor de la actividad económica.

El concepto mismo estaba implícito en el texto constitucional, a partir del artículo 27, pero fue reiterado en la reforma de 1983 y las posteriores que no han variado ni su contenido ni su orientación.

Este papel del Estado significó, junto con la función social de la propiedad, el nacionalismo económico y los derechos de los grupos menos favorecidos, el sello original de la Constitución de 1917 y la contribución de México al constitucionalismo universal.

Las constituciones habían sido resultado del surgimiento de la burguesía que liquidó al absolutismo proclamando la democracia, como forma de gobierno, los derechos humanos y la libertad económica como condición determinante de la provisión de bienes y servicios. Se fue así consolidando en el orden normativo la

doctrina del liberalismo, producto del triunfante capitalismo. Exigía tal doctrina una abstención del Estado en lo que se refiere al funcionamiento del proceso económico. “Dejad hacer, dejad pasar” era el lema. Dejar actuar la “mano invisible”, la ley de la oferta y la demanda que fijan fatalmente el precio, suficiente para el productor y alcanzable para el consumidor.

México aceptó el liberalismo como credo político, por la defensa de las libertades que entrañaba, que por fin parecían haberse logrado tras años de persistente lucha; lo aceptó como base ideológica de la Constitución de 1857. Además, había la convicción de que la economía liberal, aplicada a las circunstancias particulares de México, pondría en marcha la economía. Se alcanzaron logros importantes pero basados en la marginación y la desprotección social.

El reto actual es superar la desigualdad y la pobreza que no se han desterrado. Su superación es tarea de todos los sectores de la economía.

La Constitución de 1917 es resultado de una revolución social que se dio en un país con enormes desigualdades y rezagos y donde la fórmula liberal los había agudizado. Los constituyentes consideraron necesario orientar al sistema con el claro propósito de lograr un equilibrio entre los estratos sociales, sobre todo nivelando a los que la inercia de la sociedad colonial y el descuido e indiferencia posteriores habían mantenido en la marginación. Surge así el sistema económico constitucional vigente: una economía mixta que postula las libertades básicas de la economía de mercado pero las sujeta y adapta a las necesidades de todo el grupo y que reparte y comparte las tareas entre los tres sectores: público, social y privado.

Siempre dentro de las normas constitucionales que nos rigen.