

LAS ATRIBUCIONES ECONÓMICAS DEL GOBIERNO MEXICANO EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE ¿ES NECESARIO REDEFINIR EL SISTEMA DE ECONOMÍA MIXTA EN MÉXICO?

Angélica VARELA ALVARADO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La intervención estatal en la economía mexicana*. III. *El sistema de economía mixta*. IV. *Transformación hacia una economía de mercado*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La política económica de mayor aplicación a nivel mundial postula la minimización de facultades del Estado en materia económica, ya que toda intervención del Estado genera altos costos y por lo regular es deficiente.

Históricamente, la intervención de Estado en la economía ha sido cuestionada frecuentemente, justificándose solamente en situaciones extremas. En el caso particular de México, la intervención del Estado no sólo se justifica sino que, tras el movimiento revolucionario, se plasma en la norma constitucional, sirviendo como mecanismo de legitimación de la intervención de los diversos gobiernos posrevolucionarios.

El paradigma lo constituye el gobierno del general Lázaro Cárdenas, quien pasó a la historia como un presidente que sabía escuchar y atender los reclamos del pueblo. Los posteriores gobiernos fueron sometidos a fuertes críticas en la medida en que se alejaban de este paradigma.

Desafortunadamente, la intervención estatal en México llegó a degenerar en un paternalismo con tintes demagógicos. Hasta la década de los ochenta, en que este esquema proteccionista se rompe, en gran medida,

* Becaria del SIN como asistente del doctor Jorge Witker en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

mediante la instrumentación de políticas de apertura comercial y de privatización-desincorporación de entidades paraestatales, impulsadas durante el gobierno de Miguel de la Madrid.

Partiendo de que los sistemas económicos “puros” no existen en el mundo y que la intervención del Estado en la economía genera costos, que se justifican sólo en determinadas áreas o sectores económicos, podemos plantear diversos cuestionamientos:

- a) ¿El sistema de economía mixta establecido constitucionalmente está acorde con la dinámica económica de este nuevo siglo?
- b) ¿La planificación estatal es un instrumento eficaz para la obtención del, tan anhelado, desarrollo económico en México?
- c) ¿Cuál debe ser el papel del gobierno mexicano ante los nuevos desafíos de la economía mundial que hace de la política económica interna un instrumento que depende en gran medida del entorno internacional?
- d) ¿Cómo se garantiza la permanencia de la intervención estatal en las áreas no atractivas al capital privado y, en consecuencia, la continuidad en la prestación de servicios educativos, de salud, etcétera?

A comentar estos cuestionamientos están dedicadas las siguientes reflexiones.

II. LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA ECONOMÍA MEXICANA

En México, la Constitución vigente data de 1917 y es producto de un movimiento revolucionario, fruto del descontento de amplios sectores de la sociedad, los cuales, como factores reales de poder, lograron ver garantizadas constitucionalmente sus demandas sociales, como promesa de cambio y renovación social y política.

La Constitución de 1917 tiene la “gloria” de haber plasmado, por primera vez, lo que la teoría denomina “derechos económicos y sociales”, entre los cuales podemos mencionar el derecho al empleo, a la educación, a la alimentación, etcétera. Ello facultó la intervención del Estado, quien se constituyó en el “protector” y “benefactor” de las clases sociales más desprotegidas.

Existen, a lo largo del siglo XX, diversas manifestaciones que fomentaron la intervención estatal directa en la cuestión económica, tales como la creación del Banco de México en 1925, bajo la administración de Plutarco Elías Calles (1924-1928); la modernización del Estado mexicano y el establecimiento de las bases de industrialización en gran escala, con Lázaro Cárdenas (1934-1940); la aprobación de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, durante el gobierno de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), y la nacionalización de la industria eléctrica en 1960, con Adolfo López Mateos (1958-1964).

La década de los setenta está marcada por un estancamiento del desarrollo: se agudiza la desigualdad económica que se manifiesta en una desequilibrada distribución del ingreso, obstaculizando el crecimiento nacional. Posteriormente, con José López Portillo (1976-1982), se incrementa el endeudamiento externo y hay una creciente fuga de capitales. Lo más destacado en materia de intervención estatal es la nacionalización de la banca.

En la década de los ochenta, Miguel de la Madrid (1982-1988) se enfrenta a una grave crisis económica. Su gobierno promueve la desincorporación y privatización de empresas públicas, se reforman diversos artículos constitucionales y se logra la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

La administración de Carlos Salinas profundizó en la transformación de la economía mexicana e impulsó importantes reformas jurídicas; destaca la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la incorporación de México a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Con Ernesto Zedillo, México se convirtió en el país con mayor cantidad de tratados de libre comercio suscritos en el mundo, a lo que si sumamos su condición de país menos adelantado, hace de esta situación un acontecimiento verdaderamente excepcional.

La participación de los tres últimos gobiernos en la promoción del desarrollo económico nacional se ha basado en la aplicación de políticas cuyos efectos han favorecido el desarrollo del sector privado, dejando de lado al sector público y al sector social, poniendo en tela de juicio la eficiencia del Estado como planificador.

El marco constitucional de la intervención del Estado en la economía está dado por los artículos 3o., 5o., 25-28, 73, 123 y 131.

Los artículos 3o., 27 y 123 consagran derechos sociales, los que, sin dejar de ser derechos individuales, cumplen una función social (por ejemplo, el derecho a la educación, los derechos agrarios y los derechos de los trabajadores) y posibilitan la intervención estatal para su garantía, ya que no existe un mecanismo a través del cual se pueda exigir de manera individual su cumplimiento.

Los artículos 73 y 131 regulan las facultades del Congreso de la Unión y el otorgamiento de importantes facultades al Ejecutivo federal en materia de comercio exterior, respectivamente.

Por otra parte, los artículos 25, 26 y 28 constituyen el fundamento del sistema de economía mixta, mismos que procederemos a analizar.

III. EL SISTEMA DE ECONOMÍA MIXTA

Mediante las reformas de 1983 a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, se estableció la rectoría del Estado, la aplicación de la economía mixta, el sistema de planeación democrática del desarrollo y las bases para el desarrollo rural, en México.

Estos artículos se encuentran en el capítulo primero del título primero de la Constitución, titulado “De las garantías individuales”; sin embargo, no consagran, en sentido estricto, garantía individual alguna, pues su observancia no puede ser exigida por algún medio legal, se trata simplemente de disposiciones que establecen determinadas obligaciones al Ejecutivo federal.

1. *Fundamento constitucional*

El artículo 25 constitucional atribuye al Estado la rectoría del desarrollo nacional, facultándolo a planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. A este desarrollo económico deben concurrir “con responsabilidad social”, el sector público, el sector social y el sector privado.

Este artículo hace del Estado un órgano con una función doble, por una parte, interviene como agente conductor y orientador del desarrollo y, por otra, como un agente económico más dentro de los procesos productivos, a través del sector público, con diversas limitantes que comentaremos con posterioridad.

El artículo 26 define las características del sistema de planeación del desarrollo nacional, el cual se espera “imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía”. La planeación nacional del desarrollo es responsabilidad del Ejecutivo federal, por lo tanto, todos los programas de la administración pública deben sujetarse, obligatoriamente, a un plan nacional de desarrollo.

El artículo 28 constitucional es la base fundamental de la economía de mercado en México, ya que al prohibir los monopolios y todo tipo de prácticas monopólicas busca fomentar un ambiente de competencia y de libertad de mercado.

Existe una serie de actividades que por disposición constitucional “no constituyen monopolios”, mismas que pueden clasificarse bajo dos rubros: actividades de los particulares y actividades del Estado en áreas estratégicas de la economía.

Las actividades de los particulares que no constituyen monopolios son:

- a) Las asociaciones de trabajadores para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza en la región en que se produzcan, y
- b) Los privilegios que por determinado tiempo se conceden a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

Por otra parte, las funciones estatales que no constituyen monopolios son:

- a) Las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo, los demás hidrocarburos y petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad, y
- b) Las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central, en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes

El artículo 28 regula, además, la fijación de precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular; la concesión de la prestación de servicios públicos y la explotación, uso y aprovechamiento de bienes dominio de la federación, así como el otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias.

2. *Legislación secundaria*

Existe un marco regulatorio secundario muy extenso. Destacan la Ley de Planeación (*Diario Oficial de la Federación* de 5 de enero de 1983), la cual determina la estructuración del sistema nacional de planeación y regula la participación social en la formulación de los planes de desarrollo (nacional, regionales y sectoriales); las leyes reglamentarias del artículo 28 constitucional, tales como la Ley Federal de Competencia, la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley del Banco de México. Podemos incluir, también, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, y la Ley General de Bienes Públicos, en lo relativo a licitaciones y concesiones de bienes y servicios públicos.

Además, resultan de gran trascendencia la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, La Ley General de Deuda Pública, la Ley de Celebración de Tratados y la Ley de Comercio Exterior, ya que definen el marco jurídico en el cual se fundamenta la política económica y comercial de México.

IV. TRANSFORMACIÓN HACIA UNA ECONOMÍA DE MERCADO

Mediante las facultades otorgadas por los artículos 25, 26 y 28, las últimas tres administraciones fomentaron la apertura de mercados y la atracción de capital extranjero. El actual gobierno, siguiendo esta línea, está aplicando políticas similares.

La política económica durante el gobierno de Miguel de la Madrid resulta profundamente contradictoria; por una parte se reforma la Constitución a efecto de establecer el sistema de economía mixta, y por otra se fomenta la privatización y la apertura comercial —tendencias de cor-

te eminentemente neoliberal—.¹ Aun cuando esta situación se justifique por las presiones nacionales e internacionales de la época, lo cierto es que el resultado final fue el fortalecimiento de las facultades del Ejecutivo en materia económica.

Como hemos mencionado, el siguiente presidente, Carlos Salinas (1988-1994), no sólo continúa la misma línea,² sino que transforma radicalmente el orden jurídico mexicano así como la economía nacional.³ Las reformas más importantes se presentaron en las siguientes materias:

- a) Transformación de las relaciones Iglesia-Estado mediante el reconocimiento de personalidad jurídica a las iglesias.
- b) Se establecen nuevos lineamientos en materia político-electoral.
- c) Se dan las bases para la transformación del Distrito Federal.
- d) Se reforma el artículo 27 constitucional, permitiendo la transformación de las comunidades en ejidos y la enajenación de estos últimos, con la intención de atraer inversión extranjera al campo.
- e) Se modifican los requisitos para ser presidente.
- f) Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- g) Se decreta la autonomía del Banco de México.

Resulta destacable la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la incorporación de México a la OCDE, organismo internacional que agrupa a los 29 países más industrializados del mundo.

Si bien es cierto, ha sido básicamente la intervención directa en la economía la que se ha eliminado (participación a través de órganos estatales en la actividad económica), la intervención indirecta (actividad normativa) también ha sido importantemente disminuida.

En México, cada vez resulta más evidente la tendencia a eliminar el Estado benefactor, apareciendo en su lugar, como producto del neolibe-

1 Destaca la suscripción del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT por sus siglas en inglés.

2 Entre 1983 y 1994 fueron desincorporadas más de mil empresas, entre las que destacan Telmex, la banca, la venta de compañías mineras, de auto transporte, siderúrgica nacional y aeronáuticas, entre otras. De este proceso se derivó la recomposición del poder económico del capital privado y se consolidó una nueva estructura financiera a raíz de la reprivatización de la banca en 1990.

3 Durante esta administración se transformó completamente la Constitución, con 51 reformas a 40 artículos, las cuales van desde cuestiones de redacción hasta la modificación de decisiones políticas fundamentales.

ralismo y la globalización, un Estado con facultades regulatorias mínimas. Sin embargo, este “nuevo” Estado, en ejercicio de sus facultades constitucionales, está aplicando políticas neoliberales que privilegian el capital privado, principalmente extranjero.

El desempeño del sector público es susceptible de incurrir en deficiencias, derivadas de la no concordancia entre los intereses privados de los funcionarios y los intereses públicos de las instituciones como tales. Es necesario buscar mecanismos para convertirlo en un sector público eficiente.

En un estudio de Vito Tanzi, director del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, respecto al papel del Estado y la calidad del sector público, concluye que la calidad del sector público sólo puede evaluarse en relación con el papel del Estado:

En general, un sector público eficiente debería poder alcanzar los objetivos del estado, con la menor disposición posible del mercado, con la carga tributaria más baja posible sobre los contribuyentes, con el menor número posible de empleados públicos y con la menor absorción posible de recursos por el aparato público. Los procesos y resultados del sector público deben ser transparentes. La corrupción no debería desempeñar papel alguno en las decisiones de los burócratas y de los dirigentes políticos. Y los recursos en manos del sector público deberían dedicarse a usos que maximicen su rentabilidad social.⁴

Por otra parte, el sector social (conformado por los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores) es un sector con muy poca presencia en la economía nacional, cuyo crecimiento en los últimos sexenios ha sido mínimo, siendo evidente, en consecuencia, la escasa contribución de este sector al desarrollo nacional.

En consecuencia, el sector privado es el que ha demostrado encontrarse más preparado para competir en los nuevos escenarios regionales e internacionales. Pero los agentes privados se mueven bajo sus propias reglas, que son las reglas del mercado, dejando de lado muchas de las prerrogativas del bienestar colectivo, es decir, su interés es maximizar sus ganancias, incluso a costa de los salarios o del ambiente. Es decir, la “responsabilidad social” requerida constitucionalmente no existe.

4 Tanzi, Vito, “El papel del Estado y la calidad del sector público”, *Revista de la CEPAL*, núm. 71, agosto de 2000, p. 7.

En el contexto de la globalización, las economías nacionales se encuentran cada vez más integradas con la economía internacional, por lo que la política económica de los gobiernos es subordinada a la situación de los mercados internacionales.

Por ende, podemos afirmar que la planificación estatal no ha sido un instrumento eficaz para la obtención del desarrollo económico en México, ya que ha privilegiado a un sector por encima de los otros, descuidando particularmente al sector social; situación que si bien es cierto puede justificarse por las condiciones de mercado que exigen mayor competitividad, ha propiciado una profundización de las diferencias económicas y sociales.

Ahora, ¿cuál debe ser el papel del gobierno mexicano ante los nuevos desafíos de la economía mundial? Creo que es fundamental fortalecer la competitividad y la estructura del mercado interno, principalmente mediante el establecimiento de reglas claras.

A nivel mundial, se cuestiona la intervención directa del Estado, y es evidente la tendencia mundial a minimizar sus atribuciones, es decir, los sistemas de economía mixta ya no resultan operativos.

Esta situación nos lleva a replantear uno de los cuestionamientos iniciales: ¿el sistema de economía mixta establecido constitucionalmente está acorde con la dinámica económica de este nuevo siglo? La respuesta es negativa, sin embargo, existen elementos rescatables, tales como la intervención del gobierno mexicano, asumiendo su papel de promotor del desarrollo económico nacional —e independientemente del tipo de políticas que implemente para ello—, en la organización del sistema nacional de educación, de salud, la promoción de los derechos laborales y ambientales.

Desde la perspectiva jurídica debemos encontrar elementos regulatorios e institucionales que garanticen la posibilidad de todos los mexicanos de acceder a oportunidades de desarrollo y bienestar. Toda vez que un sistema jurídico dejado simplemente a las leyes de mercado sólo incrementará los contrastes sociales existentes en México. Es decir, es indispensable redefinir constitucionalmente el sistema económico mexicano y la participación directa del Estado en la economía mediante el sector público.

V. BIBLIOGRAFÍA

- KATZ, Isaac M., *La Constitución y el desarrollo económico de México*, México, Cal y Arena, 1999.
- TANZI, Vito, “El papel del Estado y la calidad del sector público”, *Revista de la CEPAL*, núm. 71, agosto de 2000.
- VARIOS AUTORES, *Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México*, México, FCE-SEMIP-SIDERMEX-UNAM, 1988.
- WITKER, Jorge, *Introducción al derecho económico*, México, McGraw-Hill, 1999.
- , *Derecho de la competencia en América*, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2000.