

## LA EVOLUCIÓN DEL PROYECTO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LOS CAMBIOS EN EL MODELO DE DESARROLLO DEL PAÍS: ¿CONGRUENCIA, VIGENCIA O UTOPIA?

Francisco SUÁREZ DÁVILA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Estado actual de nuestro proyecto económico en la Constitución.* III. *Evolución del Proyecto Económico de la Constitución de 1917, en las etapas del proceso de desarrollo nacional.* IV. *Conclusiones. El proyecto constitucional y el proceso de desarrollo: etapas de avance, cambios sistémicos, continuidad, retrocesos, contradicciones, ¿vigencia o inoperancia actual?* V. *Reflexión final: la situación actual.* VI. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

Nuestra tarea fundamental será el análisis del proyecto económico de la Constitución de 1917, su evolución y los grandes cambios que ha experimentado hasta el momento actual, confrontado con el proceso mismo de desarrollo del país. Se muestra que la Constitución ha servido para orientar cambios, recoger reclamos y necesidades, resolver problemas y adecuarse a las circunstancias del país y del mundo. Ha sido muy dinámica. En algunos aspectos sus preceptos cobraron plena vigencia, en otros, son meramente aspiracionales o de vigencia sólo parcial. Hubo avances y retrocesos, congruencia e inconsistencia. Hay brechas importantes entre la realidad y la norma.

Debe examinarse en qué medida esa evolución constitucional se relaciona con el proceso y la estrategia misma de desarrollo del país, la política económica y social, que también experimentaron cambios profundos hacia adelante, de progreso, así como otras reversiones y contradicciones. A veces los cambios constitucionales precedieron, dieron impulso al cambio; en otras lo acompañaron y aun se rezagaron. Hubo muchos cambios en las políticas y las leyes secundarias que no necesitaron cambios constitucionales, pero se sustentaron en su marco jurídico, dieron contenido al proyecto nacional.

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

En primer término estudiaré cuál es el estado actual de lo que podríamos llamar *la Constitución Económica*, el proyecto económico de la Constitución, describiendo sus principales componentes. En segundo término, analizaremos las principales etapas en dicho proyecto económico y lo relacionaremos con los cambios en el proceso de desarrollo económico del país y las políticas y legislación que lo sustenta.

*Proyecto Económico de la Constitución:*

¿“*Constitución Económica*”, “*Capítulo Económico*”?

El tema de la “Constitución o Capítulo Económico” ha sido bien analizado por los constitucionalistas españoles. Santiago Sánchez González define: “La Constitución Económica fue una expresión acuñada para denominar el conjunto de preceptos incluidos en la Constitución, relacionadas con el mundo de la economía”. La idea fuerza que la sustentó fue la necesidad de la intervención del Estado para evitar que se produjeran enormes desigualdades.<sup>1</sup>

El reconocido profesor Manuel García Pelayo define la Constitución Económica, como “las normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica o, dicho de otro modo, para el orden y el proceso económico”.

Sánchez González y Goig Martínez expresan: “La Constitución Económica no impone un sistema económico determinado; es decir, no establece modelo económico alguno”.<sup>2</sup> Mi tesis es la contraria, particularmente en el caso de México la Constitución define el proyecto nacional en el tiempo, el espacio y en la historia; ha variado para adecuarse a diversos modelos económicos o cambiarlos, aunque preserva ciertos elementos de continuidad, y a veces ha tenido la flexibilidad para acompañar variantes.

La Constitución española de 1978 contiene explícitamente un capítulo económico. Tiene gran preeminencia. Es el capítulo tercero, después del segundo de derechos y libertades. Se denomina “De los principios rectores de la política social y económica”.<sup>3</sup>

En nuestra Constitución no existe formalmente un “capítulo económico”. Sin embargo, gracias a las reformas ordenadoras de Miguel de la Madrid, en la práctica estamos cerca de tenerlo. Su núcleo son los artículos sucesivos: 25, 26, 27 y 28, sobre rectoría del Estado, sistema de planificación, propiedad social, economía mixta y monopolios. Lo malo es que está ubicado, como absurdo, al final del Capítulo de Garantías Individuales. ¿Qué tiene que ver una cosa con otra?, y para algunos liberales es contradictorio. Por ello el proyecto de síntesis, ordenamiento y reformu-

<sup>1</sup> Sánchez González, Santiago *et al.*, *La democracia constitucional española*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 353.

<sup>3</sup> Sánchez González, Santiago, *op. cit.*

lación constitucional de Diego Valadés y Héctor Fix, sí establece correctamente un capítulo económico. Tal es el caso de otras Constituciones modernas.<sup>4</sup>

## II. ESTADO ACTUAL DE NUESTRO PROYECTO ECONÓMICO EN LA CONSTITUCIÓN

Comenzamos por describir este núcleo, de lo que podríamos llamar “el Capítulo Económico”. Los desarrollaremos en la secuencia lógica en que estuvieron contruidos: rectoría del Estado y economía mixta (artículo 25), Sistema Nacional de Planeación (artículo 26), la “Carta Magna” de la propiedad social (artículo 27), y monopolios y competencia (artículo 28), todos derivados de las reformas de Miguel de la Madrid.

### 1. *La base del “Capítulo Económico”*

#### A. *La Rectoría del Estado (artículo 25)*

Este artículo define de manera fundamental el proyecto de desarrollo económico de México, asignando un papel preponderante al Estado, no muy del agrado de la escuela liberal.

Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo... Define los objetivos de esta rectoría “...garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable; fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, y que mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad...”

Se agregó después: “velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deben observar dicho principio. Aquí se establece el principio de la estabilidad de las finanzas públicas... que se desarrolla con la Ley de Responsabilidad Hacendaria...”

Define el “cómo” de esta Rectoría: “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional... y llevará a cabo la regulación y fomento de actividad que demanda el interés nacional...”

Esto guarda un orden lógico con el siguiente artículo 26, que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

---

<sup>4</sup> Esteban, Jorge, *Las Constituciones de España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2000.

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

## B. *La economía mixta*

Además, el propio artículo 25 define el concepto y la estructura de nuestra economía mixta cuando apunta:

Al desarrollo económico concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado...

Después define cada uno:

a) El *sector público* tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se definen, manteniendo el Estado la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado, que en su caso se establezca.

Este artículo se adecuó a los conceptos de la Reforma Energética, señalado en el artículo 27.

b) Con respecto al *sector social*:

Establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, de los ejidos, organismos de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan, mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores...

c) Finalmente, establece el compromiso con el *sector privado*:

La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerán las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo nacional, promoviendo la competitividad..." y singulariza: "Implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales e industriales..."

Esto da pie a la política industrial.

## C. *El Sistema Nacional de Planeación Democrática*

Como un instrumento fundamental para ejercer la Rectoría del Estado, se concibió el sistema de planeación nacional democrática.

El artículo 26 indica: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional"; destaca nuevamente que los objetivos de la planeación son los fines del proyecto nacional, incluidos en la Constitución. La planeación será democrática y deliberativa. El resultado será un Plan Nacional de Desarrollo con programas sectoriales, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

El Ejecutivo establece los procedimientos de participación y consulta popular para revisar las aspiraciones y demandas de la sociedad. Deja a la Ley determinar

la intervención que tendrá el Congreso. También el Ejecutivo establece los criterios para formular y evaluar el Plan, y determinar el organismo responsable, que ha sido en diferentes momentos, la antigua Secretaría de Programación y Presupuesto, la de Hacienda o la oficina de la Presidencia.

La planificación estuvo presente en las Constituciones de buena parte de los principales países europeos de la posguerra: Italia (1947), Alemania (1949), España (1978), Portugal (1976) y, sobre todo, la Constitución francesa de 1958, que dio fama al concepto de la planificación indicativa, alcanzó gran renombre en el mundo, y tuvo una importancia decisiva en la política económica de Francia. Fue una de las principales fuentes de inspiración para México.

Como auxiliar indispensable de la planeación y la política económica, se creó en México el Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía, y el Instituto que lo opera, el INEGI, organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio. Los cinco miembros de su junta de gobierno son designados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado.

#### D. *Nuestro Sistema de Propiedad, sujeta a Función Social*

El elemento fundamental del capítulo económico es el artículo 27, que ha sido nombrado “la Carta Magna” de nuestro sistema de propiedad. Fue base del proyecto económico de la Constitución de 1857, de la Constitución Social de 1917, y aquí también se ubicaron los elementos embrionarios de la Rectoría del Estado.

*El artículo 27.* Es probablemente el *artículo central* del proyecto económico. Tanto los actuales economistas liberales, como los antiguos, defendieron el respeto a la propiedad privada y los contratos vinculados con ella, como base de un sistema económico. Su protección es la obligación principal del Estado en materia económica y la base del Estado de derecho.

La función social de la propiedad, uno de los cimientos del constitucionalismo social de 1917, así como la base de algunos de los pilares históricos de nuestra Revolución y la reforma agraria a que dio origen, se define por distintos elementos:

##### a) Propiedad originaria de la nación

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

##### b) La propiedad como función social

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país”.

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

Aquí introduce dos temas de gran actualidad: la distribución equitativa de la riqueza y la protección del medio ambiente y del subsuelo.

c) Dominio directo de la nación sobre el subsuelo

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales... de la plataforma continental... de todos los minerales, del petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos.

d) Cambios fundamentales vinculados con la reforma energética

El dominio de la nación es inalienable e imprescriptible (de los bienes enumerados), y la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos por los particulares o las sociedades constituidas conforme reglas mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo.

e) Pero se establecen las excepciones que corresponden a la reforma energética.

Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares.

Queda fuera de estas limitaciones la generación de energía eléctrica, más abierta a la actividad privada.

Igualmente, se establecen las excepciones respecto del petróleo:

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones... Pero, ...con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con estas o con particulares...

f) La Reforma Agraria

La otra parte fundamental del artículo 27 dio las bases de uno de los proyectos principales de la Revolución y un aspecto fundamental del inicio de la rectoría del Estado.

Fracción XV: “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios”. Se definen los límites de la pequeña propiedad para individuos, en zona de riego, con equivalentes para cultivos especiales o ganadería.

Se define igualmente por la reforma del presidente Salinas, el régimen de la propiedad ejidal (fracción VII), pero dejando abierta la posibilidad de transformar el usufructo en propiedad particular, que permite enajenar o asociarse con particulares, bajo ciertas condiciones.

g) Las regulaciones de la propiedad por extranjeros

Otro principio histórico es que “sólo los mexicanos y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras y aguas, ya sea para obtener concesiones de explotación de minas o aguas”. Puede concederse derechos a extranjeros, “siempre que convengan en considerarse como mexicanos, y no invocar la protección de sus gobiernos”. Ésta es la famosa cláusula Calvo.

## LA EVOLUCIÓN DEL PROYECTO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917...

También se establece “la limitación total en la franja de 100 km en las fronteras y 50 km en las playas”; anacronismo histórico que ha dado lugar a múltiples problemas y mecanismos indirectos como los fideicomisos.

Todas estas importantes reglas tienen raíces en nuestra historia.

### E. *Normas sobre monopolios, incluyendo los del Estado y la Promoción de la Competencia Económica (artículo 28)*

#### a) Prohibición general de monopolios

El artículo 28 emana en su parte medular del artículo correspondiente de la Constitución de 1857. Se inspira prácticamente en un capítulo de *La riqueza de las naciones*, de Adam Smith. Prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas; persigue toda concentración o acaparamiento por acuerdos entre empresarios, para evitar la competencia y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados. Las leyes pueden fijar precios máximos a artículos básicos o de consumo popular.

#### b) Comisión Federal de Competencia, como mecanismo eficaz para promover la competencia.

Una novedad para cumplir estos preceptos es la creación de la Comisión Federal de Competencia, órgano autónomo, creado para “garantizar la libre competencia y combatir los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento de los mercados”. Esta Comisión está dotada de importantes facultades para hacer efectivas sus políticas.

#### c) Instituto Federal de Telecomunicaciones y el desarrollo del sector

También se crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones, como autoridad en materia de competencia en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. Pero va más allá; es el órgano para el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, y su regulación; para promover y supervisar el uso del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de servicios, así como el acceso a la infraestructura. Asimismo, otorga y revoca concesiones en la materia de radiodifusión y telecomunicación. Existe un cierto conflicto de interés. El Instituto es en la práctica regulador y operador.

#### d) Monopolios públicos

Por otra parte, el artículo 28 determina lo que no deben considerarse monopolios; es decir, son las excepciones, los monopolios públicos necesarios para que el Estado realice sus funciones en áreas estratégicas y prioritarias.

Aquí también se refuerzan los nuevos preceptos constitucionales que hacen efectiva la Reforma Energética, contenidos en el artículo 27: se establecen las normas condicionantes y excepciones vinculadas con áreas estratégicas, la planeación y el control del sistema eléctrico nacional; la transmisión y distribución de energía eléctrica, así como la exploración y extracción de los hidrocarburos. Después define que la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias.

En general establece que el Estado contará con los organismos y empresas que requieren para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y las actividades prioritarias a su cargo.

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

De manera destacada le da rango constitucional al carácter autónomo del Banco Central. “Sus objetivos prioritarios serán procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional... Ninguna autoridad (léase Hacienda) podrá ordenar al Banco conceder financiamiento”. Con las recientes reformas, por su prestigio, se le da al Banco de México el manejo como institución fiduciaria del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización, que le permite administrar los ingresos derivados de los contratos particulares.

El proyecto autoriza concesiones para la prestación de servicios públicos y otorgar subsidios a actividades prioritarias, bajo reglas generales y sin afectar las finanzas de la nación.

El artículo es complementario del artículo 25 y acaba de definir las características de nuestra economía mixta, así como instrumentos para ejercer la Rectoría del Estado en materia económica.

## 2. *Las finanzas públicas en el Proyecto Económico de la Constitución*

### A. *La facultad tributaria*

El artículo 31, fracción IV, determina la facultad tributaria de imponer impuestos, como la obligación del ciudadano para “contribuir para los gastos públicos de la Federación, de los estados y los municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Esta definición ha provocado problemas. En todo caso, es un artículo demasiado críptico y mal ubicado para definir algo tan importante como la política tributaria del Estado.

Otras disposiciones fundamentales para las finanzas públicas, aparecen dispersas, principalmente al hablar de las relaciones entre los poderes y los órdenes de gobierno, y especialmente las facultades del Congreso.

### B. *El principio de responsabilidad hacendaria*

El artículo 73, fracción XXIX, habla de la facultad del Congreso para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tenga por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas de la Federación, los estados y municipios, con base en el artículo 25, que establece que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero.

### C. *Aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos como facultades de la Cámara de Diputados*

El artículo 74, fracción IV, define el calendario de la aprobación presupuestal. Primero indicando que el Ejecutivo debe enviar la Ley de Ingresos a más tardar el 8 de septiembre, con la comparecencia del Secretario del despacho.



Establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la aprobación anual del Presupuesto de Egresos para su examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo; una vez aprobadas las contribuciones que deben decretarse para cubrirlos.

*D. Mecanismos de control del gasto y la fiscalización ejercida por la Auditoría Superior de la Federación*

Se establecen las facultades y mecanismos de control del gasto, en el artículo 74-V, que obliga a revisar la Cuenta Pública del año anterior, con objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, que debe realizar la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. En caso de que aparezcan discrepancias en la justificación de los ingresos o gastos, procede determinar responsabilidades. La Auditoría Superior es una institución del Poder Legislativo que ejerce una facultad importante —la de la fiscalización superior de la Federación— que se regula por toda una sección, la V, del artículo 79.

Le corresponde fiscalizar los ingresos, gastos y deuda, y los recursos federales que ejerzan los estados y municipios de acuerdo con los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Desafortunadamente ha tenido una eficacia muy limitada.

*E. Reglas para el manejo de la deuda pública*

El artículo 73 otorga al Congreso dos facultades muy importantes: la primera, en materia de deuda pública, el artículo 73, fracción VIII, determina que el Congreso debe emitir las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, aprobarlos y reconocer y mandar pagar la deuda. La segunda, el Congreso debe aprobar anualmente los montos del endeudamiento.

Derivado de las malas experiencias del problema endémico de nuestra deuda externa durante el siglo XIX e inicios del XX, al haber llegado finalmente a un Acuerdo con nuestros acreedores externos sobre la deuda pública en 1942, se estableció una reforma muy sabia de “prevención”:

Que ningún empréstito puede celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o los que realicen con propósitos de regulación monetaria. Los refinanciamientos o reestructura de la deuda debe realizarse bajo las mejores condiciones del mercado.

La parte medular de este artículo no se ha cumplido, con consecuencias perjudiciales para el país.

Asimismo, debe aprobar anualmente los montos del endeudamiento del Distrito Federal y establecer en las leyes las bases generales para que los estados, Distrito

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

Federal y municipios puedan incurrir en endeudamiento. También ha sido un problema que ha requerido reciente legislación.

#### *F. Federalismo fiscal*

El federalismo fiscal es un tema importante, no está bien definido en la Constitución. Hay diversas disposiciones referidas a los diferentes órdenes de gobierno, estados y municipios. El artículo 73, fracción XXIX, establece una referencia al federalismo fiscal en el sentido de que las entidades federativas participarán en las contribuciones especiales (como gasolina, tabaco, explotación de recursos naturales), en la proporción que las leyes secundarias determinen.

En teoría, se dieron leyes y reformas para fortalecer las finanzas del “municipio libre” en el artículo 115. La fracción IV dice: “Los municipios administran libremente su hacienda y pueden obtener contribuciones e ingresos”.

Pero en la práctica, la misma fracción IV establece que las legislaturas de los estados aprueban las leyes de ingresos de los municipios, aunque los presupuestos de egresos sí son aprobados por los ayuntamientos. Las participaciones igualmente son calificadas por los estados. Los municipios tienen a su cargo los servicios públicos.

#### *G. Principio general de uso de recursos públicos*

El artículo 134 establece que “los recursos económicos de la federación, estados y municipios deben administrarse con eficacia, economía, transparencia y honradez...”. Es un texto meramente aspiracional.

#### *H. Comercio exterior*

El artículo 131 da base a nuestra política de comercio exterior. “Es facultad prioritaria de la federación gravar las mercancías que se importan o exportan”. Además, el ejecutivo puede ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación, o crear otras, o para restringir o prohibir importaciones o exportaciones, cuando sea urgente para regular el comercio; la economía del país y la estabilidad de la producción nacional. Este es un artículo que permite al Estado llevar adelante políticas proteccionistas de la economía; en Canadá a algunos de estos aspectos la llaman “administración de la oferta”.

### *3. Consolidación del constitucionalismo social o Estado social de derecho*

A partir de los cimientos establecidos en la Constitución de 1917 se ha creado en forma evolutiva un marco jurídico para consolidar el constitucionalismo social, llamado por los europeos Estado social de derecho o economía social de mercado, o *Welfare State* (Estado Benefactor).

Esta parte del proyecto se divide en dos partes: 1) la protección de los trabajadores a través principalmente de la seguridad social, y 2) garantías o derechos sociales exigibles.

A. *La seguridad social. La protección social de los derechos de los trabajadores*

El artículo 123, al defender los derechos sociales de los trabajadores, es una de las principales aportaciones de la Constitución y la Revolución mexicana a dicho constitucionalismo social.

- a) *La seguridad social (fracción XXIX)*. Se establece la encomienda de hacer una Ley del Seguro Social, que incluirá seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, servicios de guardería. Éste es el sustento de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

De igual manera, en el apartado B, para los trabajadores al servicio del Estado, en la fracción XII, se dan las bases para organizar su seguridad social, orientando la creación del ISSSTE.

- b) Se define en la fracción VI un *régimen de salarios mínimos* suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia (fracción VI) y se establece una Comisión Nacional tripartita que fijará dichos salarios.

Éste es un tema que se ha vuelto de gran relevancia en el debate económico a nivel mundial y nacional.

- c) Se estableció, en la fracción IX el derecho de los trabajadores a una *participación en las utilidades de las empresas*, sistema también supervisado y regulado por una Comisión Nacional tripartita para operarlo y definir los montos.

- d) *Financiamiento de la vivienda*. Se estableció la necesidad, en la fracción XII, de crear un sistema para otorgar “crédito barato y suficiente para que los trabajadores adquieran en propiedad la vivienda”. Como mecanismo institucional para facilitar cumplir la obligación de los empresarios de aportar recursos a un fondo para sus trabajadores, se creó el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Infonavit, un organismo tripartito para administrar estos recursos.

- e) Existe también la obligación de las empresas de proporcionar a sus trabajadores, *capacitación o adiestramiento*. No están especificados los mecanismos.

- f) *Sistema Nacional de Pensiones*. La creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, incluyendo las Afores, Siefores y cuentas individuales de pensiones de los trabajadores, tanto del apartado A (IMSS), como el B (ISSSTE), es una reforma muy trascendente. No hay referencias explícitas a ella en el articulado constitucional. Sí lo hay, por ejemplo, en el capítulo económico de la Constitución española: Artículo 50. “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica de la tercera edad”.

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

- g) Seguro de desempleo, temporal y acotado. Este importante mecanismo de protección social se ha debatido, pero no se ha creado, en parte por insuficiencia de recursos fiscales. ¡Falta ese eslabón!

### B. *Derechos sociales exigibles*

Hay otra parte del proyecto social constitucional que aparece en el capítulo de derechos humanos y garantías, que en parte son derechos individuales y, en parte, sociales. Los más importantes son:

- a) El artículo 3o. consagra *el derecho a la educación* a través de principios básicos. “Todo individuo tiene derecho a recibir educación”. El Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria, que conforman la educación básica, y la media-superior. Éstas serán obligatorias. La educación impartida por el Estado será gratuita. El Estado garantizará la calidad de la educación mediante métodos educativos, organización escolar, infraestructura e idoneidad de los maestros. Se incorpora como reforma el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, a cargo de un Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Es un derecho clave y muy complejo, objeto del nuevo ambicioso proyecto de reforma, para acercarse a cumplir sus objetivos. Se ha venido cumpliendo en cuanto a cantidad a través de un gran sistema que cubre alrededor de 30 millones de alumnos en todos los niveles, pero no en calidad donde tenemos muy bajos niveles, bajo cualquier comparación internacional. Los niveles de gasto son altos, más de 6% del PIB, pero parte se despilfarra en gasto administrativo y sindical.
- b) En el artículo 4o., *derechos a la salud*: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud”. Se establece la concurrencia entre la Federación y los estados. Ello se da cumplimiento a través de un sistema de salud, de cobertura incompleta y recursos insuficientes: IMSS, ISSSTE, ISSFAM, seguro popular y el de algunas empresas públicas, como Pemex. Este sistema requiere una reforma que permita la convergencia entre instituciones, la portabilidad de los derechos y, eventualmente, un sistema unificado de salud para todos los mexicanos, financiado por impuestos generales.
- c) Derecho a la vivienda. “Toda familia tiene *derecho a disfrutar de vivienda digna*”. Se cumple a través del Infonavit y Fovissste (artículo 4o.).
- d) Toda persona tiene derecho “a un *ambiente sano para su desarrollo y bienestar*” (artículo 4o.).
- e) Toda persona tiene *derecho al acceso, disposición y saneamiento del agua* para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y accesible (artículo 4o.).
- f) Toda persona tiene derecho a la *alimentación nutritiva suficiente y de calidad* (artículo 4o.).

Estos artículos se relacionan con lo que deben ser derechos sociales exigibles, desafortunadamente, algunos, se cumplen sólo parcialmente: salud, vivienda, educación. Otros, aunque se dice que *el Estado los garantizará*, no hay mecanismo para cumplirlos: alimentación, agua, medio ambiente; son simples aspiraciones. Hay un consenso de opinión entre los economistas que estos derechos, para ser exigibles deben ser financiados por impuestos generales. Ello sería una buena motivación para una reforma fiscal.

### III. EVOLUCIÓN DEL PROYECTO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, EN LAS ETAPAS DEL PROCESO DE DESARROLLO NACIONAL

#### 1. *Su antecedente en la Constitución liberal de 1857*

Nuestras Constituciones, a partir de la de 1824, muestran un cierto hilo conductor de nuestro proyecto de nación, vinculado con nuestros grandes momentos históricos: Independencia, Reforma y Revolución.

El antecedente inmediato es la Constitución de 1857, que establece un Estado Liberal que debe avocarse a preservar la libertad, la seguridad y proteger la propiedad privada sin cortapisas. Además, establece el antecedente del artículo 28, para eliminar los monopolios y proteger al consumidor de acaparamientos y precios abusivos. Esto es una reacción política contra las corporaciones, en primer término, la Iglesia.

A finales del Porfiriato se avanzó el modelo mediante acciones importantes de intervención del Estado: el fomento de obras de infraestructura, aunque con inversión extranjera, luego, la nacionalización de los ferrocarriles; la eliminación de las alcabalas; el fortalecimiento de las finanzas públicas y el acceso al financiamiento externo. Con Limantour se crea la caja de préstamos para la agricultura y en 1901 se decreta la importación de granos por el Estado para abatir precios ocasionados por el acaparamiento privado (luego lo haría CEIMSA). Todo ello serían antecedentes del modelo posterior de intervencionismo estatal.

#### 2. *Los inicios del constitucionalismo social*

La Constitución de 1917 es reconocida como la primera Constitución del siglo XX, con elevado contenido de política social; por ello inicia el llamado constitucionalismo social. Poco tiempo después, se harían bajo signo similar las Constituciones de Weimar y de la Unión Soviética.

Las bases de este constitucionalismo social serían la propiedad sujeta a función social con las modalidades que dicta el interés público, avance sobre la propiedad individual de la Constitución de 1957. Una expresión clara de este concepto es la propiedad originaria de la nación sobre el subsuelo y las aguas, y la eliminación de

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

los latifundios y el establecimiento de límites de la propiedad privada y extranjera, que originan la primera reforma agraria del Continente.

Las facultades que tiene el Estado en esta materia son también el embrión de la rectoría del Estado, incluido el dominio directo de los recursos naturales, la facultad de regular el petróleo y la minería, como lo hacía la Corona española, no necesariamente para ejercer la propiedad, sino para concesionarla y regularla.

Concepto tomado de la Constitución de 1857, casi textualmente es la capacidad establecida en el artículo 28 de regular los monopolios, evitar acaparamientos, acuerdos para elevar precios y evitar la libre concurrencia. Por otra parte, establece como excepción los monopolios que sí pueden ejercerse, principalmente para que el Estado ejecute sus funciones; un ejemplo es la “acuñación de moneda y la emisión de billete por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal”. Ello en forma visionaria daría pocos años más tarde la creación del Banco de México.

Otro elemento básico del constitucionalismo social sería el artículo 123 y las facultades que otorga al Estado para proteger a los trabajadores. También son muy visionarios para su época, “establecer el salario mínimo”, “dar a trabajadores vivienda cómoda” y anticipar al “establecimiento de cajas de seguros populares”.

Finalmente, el artículo 3o. consagra un derecho económico y social básico; la enseñanza que será libre, laica y gratuita en los establecimientos oficiales. Esto era fundamental frente al analfabetismo imperante. Daría lugar en los veinte a la “cruzada vasconcelista”.

Sin embargo, coincido plenamente con la tesis del eminente constitucionalista, Antonio Carrillo Flores, que “los legisladores de 1917 eludieron entregar al Estado la tarea de promover el desarrollo económico nacional”. Dice además: “La idea de promover mediante una acción estatal deliberada y especialmente mediante la inversión pública o el fomento de la privada, la riqueza mayor que haga posible la justicia, no aparece recogida, al menos de manera explícita, hasta la reforma del artículo 3o. promovida por el presidente Ávila Camacho en 1946”.<sup>5</sup>

Así pues, nos encontramos en una etapa de transición, entre 1917 y 1934. Sí habría acciones muy importantes de política económica que avanzaron más allá de las ideas generales de la Constitución. El secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, delinearía la política hacendaria de la Revolución: 1) La rehabilitación hacendaria y la nivelación del presupuesto, con la eliminación del déficit. 2) La reorganización del sistema fiscal para producir rendimientos máximos compatibles con nuestra potencialidad económica y la distribución equitativa de la carga de impuestos. 3) El establecimiento en su sistema bancario capaz de fomentar las actividades económicas y, 4) La reestructuración del crédito internacional y exterior. Estas verdaderas reformas estructurales, valederas hasta nuestros días, las hace suyas el presidente Calles en su Informe del 1o. de septiembre de 1926. El propio general Calles da efectividad al deseo de los constituyentes de crear un Banco único de Emisión, el Banco de México. Se crea también el Banco de Crédito Agrícola y el Banco de Obras y Servicios Públicos. Asimismo, se crea una Comisión Nacional Bancaria.

<sup>5</sup> Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, UNAM, Senado de la República, Cámara de Diputados, 2016.

Calles comienza a dar la batalla para el control del subsuelo con la Ley del Petróleo de 1926 y el presidente Rodríguez constituyó Petróleos Mexicanos. Todavía, con sus convicciones sonorenses a favor de la pequeña propiedad, no se avanzó en la reforma agraria. Pero lo importante es que emite la primera Ley de Planeación imbuido de las ideas soviéticas de los planes sexenales para propiciar este proceso en México, por lo que se crea en 1933 un Consejo Nacional Económico y una Ley de Planeación.

### 3. *Las reformas estructurales de Cárdenas para la puesta en práctica del constitucionalismo social*

El general Cárdenas, a partir de 1934, sería quien pondría en plena ejecución el constitucionalismo social y sería el autor de una primera gran oleada de reformas estructurales. Tiene el marco constitucional adecuado y no necesita más reformas constitucionales:

- Su Plan Sexenal es realmente un Programa de Gobierno que lleva a cabo en la práctica. Tampoco deja ya duda sobre el ejercicio de la rectoría del Estado. Cárdenas dice: “El Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos estatales del país. Sólo el Estado tiene un interés general y por eso sólo él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo”.

Todo ello es un antecedente del Sistema de Planeación de Miguel de la Madrid.

- Avanza a fondo en la Reforma y el Reparto Agrario, la ejecución del artículo 27.
- Hace efectivos los derechos de los trabajadores, auspiciando, cuando es necesario el ejercicio del derecho de huelga y la formación de sindicatos poderosos, que se integran al PRM.
- Con la expropiación petrolera de 1938 reivindica de forma clara la propiedad del Estado mexicano sobre el subsuelo. Usa el instrumento de la expropiación, que también aplica a la nacionalización de los ferrocarriles.
- Crea importantes organismos públicos para llevar adelante las acciones del Estado en sectores estratégicos o prioritarios, como Pemex, CFE y los Ferrocarriles Nacionales.
- En materia financiera, forma Nacional Financiera, el Banco de Comercio Exterior y el Banco de Crédito Ejidal para impulsar el crédito agrícola. Para poder apoyar la reforma agraria obliga al Banco de México, por conducto de su secretario de Hacienda, Suárez, para incurrir en un déficit moderado, por arriba de lo autorizado en su nueva Ley. Sigue políticas contra-cíclicas keynesianas, a través del gasto público en obras de infraestructura y flota el tipo de cambio para evitar una nueva recesión en 1937.



FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

- Con las reformas del artículo 27 del 9 de noviembre de 1939 se regulariza la expropiación petrolera.

En 1940 ya no hay duda que el Estado mexicano ejerce la rectoría y la planeación para los objetivos del desarrollo nacional.

#### 4. *Desarrollo económico e industrialización: prioridad al crecimiento económico*

##### A. *La Etapa del Desarrollismo: 1934-1970*

El modelo económico que priva después del nacionalismo y las reformas sociales del cardenismo, es el desarrollismo, prevaleciente después de 1940, comprometido con acelerar el crecimiento económico, sustentado en la industrialización y con un moderado proteccionismo para alentar la sustitución de importaciones; una fuerte inversión en infraestructura y bienes básicos. Todo ello se ejecuta por una política económica consistente que va de 1940 a 1970. Cuenta con un marco legal suficiente y no requiere demasiados cambios constitucionales. ¡No se descuidan los aspectos sociales!

En 1942 se llega finalmente a un Acuerdo sobre la vieja deuda externa pre-revolucionaria del Estado y los ferrocarriles. Se introduce por el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, la sabia reforma del artículo 73, fracción VIII, que establece que: “Ningún empréstito podrá celebrarse, sino para la ejecución de obras que directamente produzca un incremento en los ingresos públicos...”.

Este artículo consagra el principio moderno de la “regla de oro”, los déficits sólo deben usarse para inversión pública. Este principio se aplicó hasta 1970. El secretario Ortiz Mena mantuvo déficits del orden de 2% del PIB, que aplicado a la inversión pública generaron 6% de crecimiento. Su abuso y violación provocaron las crisis de 1976 y 1982. Actualmente el uso del déficit para gasto corriente o pago de intereses y la baja inversión pública conlleva a nuestro estancamiento. El desarrollismo permitió crecimiento cerca del 6%, inicialmente con inflación, y luego con estabilidad de precios, “el desarrollo estabilizador”.

Entre las reformas notables, el presidente Ávila Camacho reforma el artículo 3o. La reforma, elaborada por Jaime Torres Bodet, contiene una buena definición del Proyecto Nacional.

El criterio que orienta a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

- Además será democrático... considerando la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida, fundado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- Será nacional...



- Contribuirá a la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la humanidad, los ideales, fraternidad e igualdad de los derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexo o de individuos.

Es decir, como argumenta Carrillo Flores al precisar los criterios que deben orientar la educación, definía los objetivos del Proyecto Nacional.<sup>6</sup>

Se crearon instituciones para apoyar el modelo. Se funda el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), avanzando en la idea embrionaria de la seguridad social del artículo 123 original. Se crearon fideicomisos económicos (FIRA, FOMEX), apoyados por un Banco Central heterodoxo, con sus directores generales, Rodrigo Gómez y Fernández Hurtado, comprometidos con acelerar el desarrollo económico sin comprometer la estabilidad.

Una expresión emblemática muy acabada de esta época y de este modelo desarrollista industrializador es la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica de diciembre de 1950, del presidente Alemán. Se dio en esa época la creación de CEIMSA, que luego se convirtió en Conasupo en 1965.

### B. Desarrollo “compartido” y crisis petrolera: 1970-1982

El presidente Echeverría en 1970 lanza el modelo del “desarrollo compartido” para compensar las deficiencias del desarrollo estabilizador, reaccionando contra el movimiento estudiantil de 1968 y fortaleciendo la política social. Se hace la reforma constitucional para crear el mecanismo de reparto de utilidades, y se da vigencia al derecho constitucional a la vivienda, creando el Infonavit.

En 1976 se había dado mayor vigencia al constitucionalismo social, con una creciente aproximación a un Estado social de derecho, una economía social de mercado, o un “Welfare State”: en seguridad social el IMSS y el ISSSTE; en vivienda, el Infonavit; en materia obrera, la Comisión del Salario Mínimo y el reparto de utilidades.

Del desarrollo compartido se transita después de la crisis financiera y la devaluación de 1976 a la época del auge petrolero, “la economía de la abundancia” del presidente José López Portillo, que se desploma con la caída del precio del petróleo y una burbuja insostenible de deuda. Como falso remedio frente a la crisis, se produce la nacionalización bancaria, sustentada en una mal formulada reforma constitucional y, además, se introduce un régimen inoperante de controles cambiarios.

### 5. Miguel de la Madrid, *presidente constitucionalista,* *que conforma un “capítulo económico de la Constitución”*

En plena crisis de la deuda, Miguel de la Madrid, destacado constitucionalista, lleva a cabo un proceso de reformas constitucionales que permiten configurar

<sup>6</sup> Carrillo Flores, Antonio, “Límites y perspectivas de la economía mixta”, *Rectoría del Estado y economía mixta*, p. 461.

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

un proyecto económico, con algo que se aproxima a un “capítulo económico” de la Constitución no formalizado, pero integrado por cuatro artículos sucesivos reformados, el 25, 26, 27 y 28, todavía en la parte final del Capítulo de Garantías Individuales.

Este constitucionalismo económico contaría con los siguientes elementos:

- Se define la Rectoría del Estado (artículo 25).
- La estructura de la economía mixta (artículos 25 y 28).
- Adecua en la Constitución la nacionalización de la banca (artículo 28), en el sentido de que “el servicio público de banca y crédito” no será objeto de concesión a particulares. Ello está de acuerdo con el concepto del presidente De la Madrid de hacer prevalecer una economía mixta y sigue la experiencia de dos bancos, Banco Mexicano y Banco Internacional, que por problemas financieros, el Estado había adquirido su control con propiedad mayoritaria. Así surgen las nuevas “sociedades nacionales de crédito”, permitiendo la participación privada de hasta 34% del capital, mediante certificados de participación.
- Reforma el artículo 27 para incluir el concepto de desarrollo agrícola integral.
- Crea el Sistema Nacional de Planificación (artículo 26) y el primer Plan Nacional de Desarrollo a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto de Carlos Salinas, y los correspondientes programas sectoriales. No introduce mayores cambios en el artículo 28 frente a prácticas monopólicas, más allá de completar el esquema de economía mixta con el concepto de áreas estratégicas y prioritarias.

Se comenzaría un proceso de liquidación, fusión o privatización de empresas públicas.

## 6. *El “liberalismo social” y otra fase de reformas estructurales*

El presidente Carlos Salinas, todavía como reacción a la crisis de deuda externa, detonada en 1982, y como continuación de las reformas estructurales iniciadas por el presidente Miguel de la Madrid, las profundizó dentro de otra oleada de cambios estructurales. Hubo, en lo económico, tres reformas constitucionales sintomáticas:

1. Las reformas al artículo 27 constitucional, que concluye una fase de reforma agraria iniciada por el presidente Cárdenas, pone fin al reparto agrario y da la opción a las comunidades y ejidos para que sus miembros pudieran pasar del usufructo a individualizar la propiedad, enajenarla o darla en garantía.
2. Reprivatización de la banca, eliminando el precepto constitucional “que impedía concesionar el servicio público de banca y crédito”. Esto es sintomático de todo el proceso de reprivatización, que se iniciaría.
3. El precepto integrado en el artículo 28, que establece el régimen de autonomía del Banco de México, cuyo objetivo prioritario será la estabilidad del

poder adquisitivo de la moneda nacional y donde ninguna autoridad podrá ordenar al banco otorgar su financiamiento; ésta pone fin al modelo de política hacendaria económica que funcionaba desde 1935.

Más allá de las reformas constitucionales, Salinas configuró un nuevo modelo de desarrollo, “el liberalismo social”, tomado del clásico de Jesús Reyes Heróles. Esto significa el fin del modelo del “Estado desarrollista” ejecutado en forma evolutiva desde Lázaro Cárdenas en 1934.

Sí se afectó sensiblemente la rectoría del Estado, que hay que reconocer, alcanzó niveles desproporcionados de Estado Patrimonialista con Echeverría. Se liquidaron, fusionaron o privatizaron cerca de 1 200 empresas, incluyendo las estratégicas o prioritarias como Conasupo, Telmex, Fertimex y muchas otras. Se pasó de un Estado obeso a un Estado débil. Sí se fortalecieron las finanzas públicas y se llegó a un Acuerdo sobre la deuda externa, disminuyendo por distintos mecanismos el “sobreendeudamiento”, que asfixiaba la economía.

Se pasó del modelo de sustitución de exportaciones a un “modelo de desarrollo hacia afuera”, basado en las exportaciones. El elemento clave de esta estrategia fue la conclusión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, que además significó un “ancla” pactada internacionalmente a la política liberal.

No sólo se privatizó la banca, sino que se le desreguló, eliminando elementos de política como el encaje legal y la política de crédito orientado. Ello significó una burbuja de expansión desenfrenada de crédito que dio lugar a la crisis de 1994 (como ocurrió en estados Unidos en la crisis de 2008-2009). Se conformó así el modelo neoliberal, anticipándose al Consenso de Washington.

El gobierno de Ernesto Zedillo profundiza el modelo liberal. Tuvo que hacer frente desde el principio de su gobierno en 1994 a la gran crisis bancaria de ese mismo año. Ello significó la destrucción del sistema bancario mexicano nacional, cuyo rescate se dio a un elevadísimo costo de casi 20% del PIB, incluyendo el monto de apoyos como Fobaproa, y pasar de un sistema bancario mexicano privado a uno dominado por extranjeros. Un gran cambio estructural, no auspiciado en la Constitución, sí en muchas leyes.

Las severas medidas de ajuste macroeconómico, inclusive una fuerte devaluación y el apoyo financiero del presidente Clinton —el mayor rescate internacional hasta ese momento— y el marco de libre comercio propiciado por el TLCAN, permitieron salir de la crisis con cierta rapidez y retomar un cierto ritmo de crecimiento. El modelo liberal de dar prioridad a la estabilidad se profundizó con el apoyo del Banco de México.

Otra reforma estructural notable, tampoco recogida en la Constitución, es la creación del Sistema de Pensiones, con las Afores y Sofoles, con cuentas individuales para los trabajadores, que significaría una gran fuente de ahorro institucional, que pronto generaría un ahorro superior al 10% del PIB.

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

7. *El estancamiento estabilizador de los presidentes  
Vicente Fox y Felipe Calderón*

Los gobiernos de Fox y Calderón no realizaron reformas importantes en lo económico, ni en la Constitución. Continuaron con una administración económica y financiera conservadora, comprometida con la estabilidad de precios y el equilibrio fiscal. Resultó un crecimiento mediocre de 2000 a 2007 del 2%, que nos ubicó en el lugar 150 de 170 países. En la mayoría de los países emergentes hubo un periodo de cierto auge. En México se le ha denominado el periodo del “estancamiento estabilizador”. Al mismo tiempo se hizo una gran “ordeña” fiscal de los enormes recursos que generó el gran yacimiento petrolero de Cantarell, sin ningún beneficio.

El presidente Calderón tuvo que enfrentar la gran Recesión de 2008-2009, que significó una caída inicial del PIB de más de 5%, la mayor desde la crisis de 1995. Se dio “un cierto rebote con la recuperación de estados Unidos” a partir de 2009.

México sigue un modelo orientado a la exportación, sustentado en las manufacturas y vinculado a la economía de estados Unidos. Nos fue mejor que el modelo seguido por Brasil y otros países de América del Sur, vinculado a la demanda china y a las materias primas. Su caída ha producido su actual severa recesión. Así terminó “sin pena y gloria” la década, con una cierta recuperación del crecimiento a niveles de 2-3 por ciento.

8. *El nuevo proceso de reformas estructurales  
del presidente Enrique Peña Nieto*

El presidente Enrique Peña Nieto inició su gobierno con un Pacto Nacional que involucró al Congreso y a los principales partidos políticos. El detonador principal fue la difícil situación financiera de Pemex, su incapacidad de generar recursos para aprovechar los descubrimientos en aguas profundas del Golfo de México y el gas “shale” en tierra. Inició otro importante proceso con 11 reformas estructurales, algunas de las cuales significaron cambios constitucionales trascendentes.

El más importante fue la Reforma Energética, que implicó más cambios en el artículo 27 constitucional. Significó transformar las reglas del exclusivo dominio directo del gobierno sobre el petróleo, ejercido a través de Pemex. En la nueva versión se mantiene la rectoría del Estado, así como el dominio sobre la exploración y extracción; no pueden otorgarse concesiones, pero sí se permite contratos con los particulares. Igual sucede con la energía eléctrica, que también mantiene el dominio sobre la transmisión y distribución de la energía eléctrica, pero se libera la generación. Lo demás queda abierto a la inversión privada, bajo reglas establecidas en la legislación nacional.

Para ejercer esta rectoría establece un complejo sistema de Comisiones específicas de regulación, como la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, etc., un sistema de licitaciones, una apertura a la inversión privada en: infraestructura, distribución vía ductos, almacenamiento, importa-

ción de gasolina, gasolineras, refinación, petroquímica y generación de energía eléctrica. Ello significó una revolución que está en curso.

La parte medular de la Reforma de Telecomunicaciones, artículo 28 de la Constitución, se consagra en la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones y las atribuciones que le da. Tiene el defecto que, por una parte, es un organismo regulador de la competencia en el mercado, pero también es el responsable de operar el sistema, otorgando, revocando o autorizando concesiones. Hay un posible conflicto de interés.

Introduce otra reforma trascendente en el artículo 28, responsable de prohibir o regular los monopolios, para promover la libre competencia, a través de la creación de un importante organismo regulador, con “dientes” para actuar, la Comisión Federal de Competencia, “para combatir monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento de los mercados”.

Otras reformas trascendentes en materia económica: la educativa del artículo 3o., muy importante, orientada a mejorar la calidad de la educación.

Las reformas financieras para aumentar el crédito y bajar los costos y la hacendaría, para realizar cambios para aumentar la recaudación.

Estas últimas reformas no requieren grandes cambios institucionales, son las acciones que pueden llevarse principalmente a través de políticas públicas. La reforma educativa destaca, por su complejidad y alcance, ya que representa un enorme reto de estructura, que significó remover a la líder del SNTE, lidiar con la oposición sistemática de la CNTE, reducir el enorme gasto administrativo educativo e introducir un régimen de evaluación de los profesores, para mejorar su calidad.

Las reformas fiscal y financiera no merecen realmente el calificativo de reformas: la fiscal, es nuevamente una “miscelánea recaudatoria”, eleva la recaudación en 3% del PIB, más por el IEPS en la gasolina, que en IVA e ISR. Sí introduce el impuesto sobre ganancias de capital y algo de mayor progresividad en el ISR. Pero se perdió la oportunidad de hacer una reforma fiscal en profundidad para financiar mediante impuestos generales, la ampliación del sistema de salud, integrando los sistemas disconexos (IMSS, ISSSTE y otros) y el mayor acceso a las pensiones, en las que había un amplio consenso.

En la financiera, el crédito a la economía registra algunos aumentos del crédito que se eleva a 27% del PIB, pero se mantiene muy inferior no sólo frente a países avanzados, sino frente a países de desarrollo comparables en Asia, Brasil o Chile. La inclusión financiera, ampliando la base de ahorradores, se mantiene como una aspiración.

#### IV. CONCLUSIONES. EL PROYECTO CONSTITUCIONAL Y EL PROCESO DE DESARROLLO: ETAPAS DE AVANCE, CAMBIOS SISTÉMICOS, CONTINUIDAD, RETROCESOS, CONTRADICCIONES, ¿VIGENCIA O INOPERANCIA ACTUAL?

Como conclusión haré una síntesis del avance del proyecto económico constitucional, en función de la realidad y las etapas de nuestro proyecto de desarrollo econó-

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

mico, señalando cambios del modelo, avances dentro de la continuidad; retrocesos, es decir, cambios en dirección inversa, validez del proyecto frente a las realidades, aspiraciones, vigencia o inoperancia ante la realidad; vacíos actuales. El proceso atraviesa por diversas etapas.

Primera etapa: 1917-1933, en que se establecen las bases del constitucionalismo social en materia laboral, agraria, educativa y el concepto medular de propiedad con función social. En estos preceptos están elementos de inicio de una rectoría del Estado, principalmente en relación con la reforma agraria y el control del petróleo frente a la inversión extranjera.

Una segunda etapa: 1934-1940, en la que el presidente Cárdenas, sin necesidad de nuevos cambios importantes en la Constitución, profundiza el modelo y da vigencia al principio de rectoría del Estado con el primer Plan Sexenal. Se refuerza con el gran acto nacionalista de la expropiación petrolera y de los ferrocarriles. En materia social, el impulso a la reforma agraria y la educación con orientación social.

En una tercera etapa, 1940-1982, se consolida la Rectoría del Estado con la configuración del Estado desarrollista para impulsar la industrialización y el crecimiento, se avanza en el perfeccionamiento de la intervención del Estado en la economía. Todo ello sin cambios en la Constitución. La Ley de Atribuciones del Estado en materia económica es una buena expresión de este periodo.

Se perfeccionó un Estado Social de Derecho. Éste fue en parte logrado a través de nuevas políticas y creación de instituciones dentro del marco constitucional, más que por nuevas reformas: el Seguro Social en 1943 y el ISSSTE en 1959; en materia de seguridad social: el Infonavit en vivienda. Pero sí con cambios constitucionales en la creación de la Comisión Nacional del Salario Mínimo y la Comisión de Reparto de Utilidades en materia laboral.

En la cuarta etapa: 1982-1988, las reformas de Miguel de la Madrid permiten la conformación de un “Capítulo Económico” que ordena jurídicamente el “sistema económico mexicano”, con la definición de la rectoría del Estado (artículo 25), de la estructura de la economía mixta (artículo 25), el sistema nacional de planeación (artículo 26), el concepto de propiedad social (artículo 27) y el sistema antimonopolio (artículo 28).

Esta consolidación y ordenación constitucionales paradójicamente serían el prelude para el fin de elementos fundamentales del proyecto económico iniciado con la Constitución de 1917 y que había avanzado hasta el periodo de crisis de la deuda que se inicia en 1982.

Su enfrentamiento daría lugar a cambios importantes de política: las privatizaciones, la apertura de la economía, que poco tenían que ver con la ordenación constitucional formal.

En la quinta etapa: 1988-2012, se revisa el modelo de rectoría del Estado desarrollista para transformarse en el modelo neoliberal. Se disminuyó el papel del Estado y su rectoría con la privatización (necesaria) de un gran número de empresas (más de 1000). Se abandonó la política de inversión pública keynesiana, con déficits razonables para financiar infraestructura, para avanzar como meta hacia el equilibrio fiscal y una Ley de Responsabilidad Hacendaria. Se abandonó el ob-

jetivo prioritario del crecimiento, por el de la estabilidad de precios, cambiando la naturaleza de un Banco Central comprometido con el desarrollo, por uno orientado a la estabilidad; un sistema bancario desregulado que propició su crisis y luego su extranjerización.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte sustituyó el modelo de sustitución de importaciones por uno fundado en el crecimiento, liderado por las exportaciones, que no generó finalmente crecimiento. Se debilitó el contenido nacional de la producción industrial, convirtiéndonos en parte en una gran maquiladora. El “federalismo fiscal” degeneró en un feudalismo fiscal proclive a la corrupción y el despilfarro.

El sistema de bienestar y seguridad social, al caer la generación de empleo y provocar insuficiencia de nuevas cuentas, con alto crecimiento de las prestaciones, envejecimiento de la población, desembocó en instituciones con fuertes desequilibrios financieros.

Los diferentes sistemas de transferencias focalizadas, Oportunidades, Progres y Prospera han servido como un paliativo para mitigar o aun frenar el aumento de la pobreza extrema, pero no genera verdaderas mejoras duraderas, como el empleo y la educación, ampliando las capacidades de la población.

El Estado Rector se ha visto disminuido por los procesos de su “atomización”, encaminadas a una proliferación de comisiones autónomas, no exentas de su captura por grupos de interés que reflejan finalmente deficiencia de operación en las instituciones y falta de confianza en ellas.

## V. REFLEXIÓN FINAL: LA SITUACIÓN ACTUAL

Se presenta una breve enumeración de grandes temas pendientes para nuestro proceso de desarrollo y el proyecto constitucional.

*Se inicia un nuevo proceso de reformas estructurales.* El presidente Peña inicia el tercer intento importante de realización de reformas estructurales, incluyendo cambios constitucionales, después del De la Madrid y Salinas. Su cambio más importante son las reformas energética y de telecomunicaciones. También significan cambios importantes sobre el modelo cardenista inicial de rectoría del Estado sobre la energía y su definición de propiedad social.

*Se mantiene un estancamiento económico con desigualdades y pobreza.* Los retos económicos que perduran es que México no sale de su “estancamiento secular de crecimiento de alrededor del 2%, aun siendo éste favorable con respecto a muchos países. Ello se debe a niveles históricamente bajos de inversión, aunque hay estímulos a la inversión privada nacional y extranjera, que no se traducen en crecimiento.

Mantenemos serios niveles de desigualdad y pobreza. No se ha logrado una reforma fiscal que genere los recursos suficientes para que el Estado cumpla sus funciones. El crédito del sistema bancario no fluye de manera suficiente a la actividad productiva y tiene una base de ahorro limitada.



FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

*El desarrollo rural, clientelar, representa una asignatura pendiente.* La reforma agraria y el desarrollo rural integral en la agricultura de temporal y la de subsistencia resulta en una multitud de programas presupuestales que, en general, son clientelares, no medidos por resultados... y no los tienen.

*Economía de la información y desarrollo tecnológico: gran rezago.* En ciencia, tecnología e innovación, parte fundamental de la economía del conocimiento, ligada al desarrollo industrial y a la competitividad, seguimos con la meta para inversión y desarrollo de 0.5% del PIB de hace 30 años. El Conaculta no despega y seguimos sin producir resultados en términos de patentes, como otros países. ¡Es otro objetivo aspiracional!

*Deficiencias en la calidad educativa a todos los niveles.* La educación cumplió con grandes esfuerzos su objetivo de cobertura poblacional, pero no en años de enseñanza y calidad en todas sus etapas.

*La reforma estructural pendiente es la del Estado de derecho,* muy compleja, para enfrentar la impunidad en la corrupción, la reforma del sistema de impartición y procuración de justicia, la violencia y el crimen organizado.

*Falta de vigencia o inoperancia de algunas partes del marco constitucional y de algunas instituciones y creación de vacíos entre la realidad y la norma.* El Sistema de Planeación ha caído en desuso mundial, inclusive en Francia, creadora de la Planeación Indicativa. En México se ha convertido, en el mejor de los casos, en un ejercicio de reflexión al principio de un gobierno o una simple necesidad de cumplir un trámite obligado por la Constitución. Después, como no hay ejercicios reales de evaluación o actualización y no hay aprobación efectiva del Congreso, los planes simplemente se archivan.

*Derechos sociales aspiracionales no exigibles.* Continúa la lucha para hacer que los derechos sociales, que en el texto constitucional están “garantizados” por el Estado: alimentación, medio ambiente, agua, salud, vivienda, tengan validez. Ello requiere, sin embargo, una reforma fiscal que permita financiarlos, mediante impuestos generales.

*Temas económicos fundamentales carecen de expresión institucional.* Hay temas económicos importantes que no se reflejan o no tienen cabida aceptable en la Constitución: las pensiones, el federalismo fiscal, la tributación, el crédito, el ataque a la pobreza y la desigualdad.

*Por todo lo anterior, se observa la necesidad de un texto constitucional reordenado y consolidado, y de un verdadero capítulo económico en la Constitución.*

Resulta un proyecto útil el valioso intento emprendido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas<sup>7</sup> de hacer un texto reordenado y consolidado de la Constitución. Es necesario eliminar una serie de “parches” acumulados a lo largo del tiempo.

En nuestro tema hay una necesidad evidente: no puede inscribirse el “capítulo económico”, como parte del capítulo de garantías individuales. Es una idea interesante crear el Capítulo III de *Régimen Económico y Social*, quizá eliminando la referencia a la planeación democrática, en buena medida inoperante y en desuso mundial en su concepción actual.

---

<sup>7</sup> Carrillo Flores escribió “que hasta las siguientes reformas constitucionales (las de Madrid), las normas de más envergadura relativas a la intervención del Estado en la economía, se dictaron en 1950”; o sea, en la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica. *Ibidem*, p. 466.



México, al aproximarse a un nuevo periodo presidencial y dentro de una crisis mundial de proporciones mayúsculas, de movilizaciones sociales, de inconformidad, desprestigio de las élites dirigentes, malestar social, se encuentra en una nueva encrucijada de gran riesgo. El proceso del desarrollo económico y social no ha resuelto los grandes problemas. La Constitución presenta vacíos, objetivos meramente aspiracionales, lineamientos que no se cumplen. Se requerirá definir y consensar un nuevo proyecto nacional acorde con los nuevos tiempos, del cual carece tanto “la izquierda, como la derecha”. Ello requerirá cambios de políticas y consecuentes ajustes normativos. ¡Buena forma de celebrar el aniversario de la promulgación de nuestra carta magna!

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- CAMACHO, César (coord.), *La Constitución transformadora*, México, Fundación Colosio, 2014.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *Límites y perspectivas de la economía mixta*.
- DE LA MADRID HURTADO, M., *Constitución, Estado de derecho y democracia*, México, UNAM, 2004.
- , *Elementos de derecho constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política, 1982.
- , *Estudios de derecho constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política, 1981.
- ESTEBAN, J., *Las Constituciones de España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2000.
- FEDERACIÓN NACIONAL DE ABOGADOS AL SERVICIO DEL ESTADO, RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús (coord.), *Jornadas Jurídicas Nacionales, el cambio a través del derecho*, México, Porrúa, 1987.
- FIX-FIERRO, Héctor y VALADÉS, Diego, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, UNAM, Senado de la República, Cámara de Diputados, 2016.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El Estado social de derecho y la Constitución mexicana*.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomos I y II, México, Porrúa-UNAM, 1955.
- , *La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985.
- KATZ, I. M., *La Constitución y el desarrollo económico de México*, México, Cal y Arena, 1999.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, *El derecho constitucional mexicano*.
- SÁENZ ARROYO, José, *Los principios de la Constitución*.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. et al., *La democracia constitucional española*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

SUÁREZ DÁVILA, Francisco, “El Proyecto Económico de nuestra Constitución Política. Vigencia y dinámica”, *Examen*, 11 de diciembre de 2001.

———, *La política financiera en el marco de la Rectoría del Estado y la economía mixta*.

VALADÉS, Diego, *El Capítulo Económico de la Constitución*.

ZERTUCHE, Fernando, *Constitucionalismo social mexicano*.

