

# El Modelo Económico de la Constitución en los Años del Crepúsculo

Martín Díaz y Díaz

## 1. Deudas con el método

El curso del siglo veinte entraña para el mundo occidental la desmitificación del liberalismo y el intento de su reposición como principal aliento del proceso constitucional de los Estados contemporáneos. La existencia de un poder político de prácticas asépticas en el ámbito económico ha fungido hasta ahora como leyenda y como doctrina de redención. Primero, la crisis del período libreconcurrencial del capitalismo trajo a rastras la rectificación de sus mecanismos referenciales. Después, el desprestigio del estado benefactor preparó el ambiente para la revitalización internacional de las prácticas liberales<sup>(1)</sup>.

La imagen del Estado moderno se perfila a través de la especialización de la función política. Su carácter legítimo deviene de los límites y de los sistemas racionales de control que mantienen su acción al margen de la dinámica privada. El Estado moderno es un Estado jurídico; la sumisión al sentido positivo del orden es el dato que permite prever con certeza su comportamiento. La política, en cuanto despliegue de la acción pública, no debe convertirse en un factor de impulso para la reproducción material de la sociedad; al contrario, es necesario definirla sólo como garantía de la realización individual del ciudadano. El verdadero elemento expansivo de la sociedad radica en los intereses privados; en su composición permanente a través de los mecanismos naturales del mercado. El mejor Estado, entonces, es el que continuamente se reduce a sí mismo: el que sacrifica cualquier resquicio de discrecionalidad al sentido seguro

de la ley. El Estado moderno favorece la libertad como condición necesaria del mercado y se repliega un momento antes de su verificación, para que ésta se logre como producto genuinamente privado.

Al margen de esta visión ideal del Estado volátil, los hechos nos presentan una historia de traslapes continuos entre la acción pública y los espacios acotados para las prácticas privadas. Las interferencias reiteradas han colaborado a desvanecer el mito secular de la suficiencia del mercado. Ha debido admitirse que no toda distorsión de los mecanismos espontáneos de intercambio proviene necesariamente del Estado. Cabe genuinamente la posibilidad de que el mercado genere sus propios procesos de perversión. El monopolio, por ejemplo, surge de la asimetría mercantil acumulada; sólo después la desigualdad se conjuga con la acción pública y la concentración monopólica se consuma.

Ni el mercado -síntesis de los intereses materiales privados ni el Estado -condensación racional del orden-, resisten un análisis que ponga en duda su respectiva homogeneidad. En el ámbito mercantil la igualdad potencial de los sujetos es sólo ideal; en realidad, existen condiciones materiales dispares y aglutinaciones de intereses que acontecen al margen de los fines estrictamente individuales de la acción privada. En el caso del Estado y de los espacios públicos en los que éste debe concretar su acción, frecuentemente se detectan particularismos y móviles parciales que orientan su ejercicio en correspondencia con el movimiento desigual de la esfera privada. Los desfases -públicos y privados del modelo ideal de acción se suscitan según los derroteros de un orden convencional y oculto que subvierte el sentido último de los principios liberales<sup>(2)</sup>.

1 Ver por ejemplo Villareal, René. *La contrarrevolución monetarista. Teoría, Política Económica e ideología del Neoliberalismo*. Ed. Océano, Méx., 1984. En especial la INTRODUCCION pp. 15 a 22.

2 Para una tipología de la relación de derecho y economía puede consultarse Weber, Max. *Economía y Sociedad*, México: Editorial Fondo de Cultura Económica; 1981. En especial pp. 269 a 272.

La ilusión de igualdad que produce el mercado y que el Estado moderno se encarga de repercutir al resto de los ámbitos sociales, no diluye la situación real de dominio que cruza las relaciones entre los agentes de una sociedad determinada. La imposición de intereses sigue un curso ininterrumpido que va del espacio privado hasta la esfera pública. Los frecuentes puntos de contacto entre estos dos ámbitos conducen a fincar sólidamente la sospecha sobre la escisión real entre la sociedad y el Estado. En los procesos agudos de crisis mercantil ha llegado a reconocerse la necesidad de un ejercicio público no especializado. En estos casos, ha sido común la aceptación de que la barrera entre los perfiles políticos y los económicos de la sociedad es más una construcción de forma.

El Estado benefactor es un efecto de la crisis y una prueba de la imposibilidad autonómica del mercado. La crisis obliga a emerger lo sustancial y a replegar los efectos formales del sistema; es una suerte de proceso depurador que empuja a prescindir de los elementos suntuarios para afianzar lo imprescindible. Imprescindible es, entonces, el nexo entre la acción política y la reproducción material de las condiciones sociales. El mercado, luego, aparece como una forma deficiente de asignación de recursos y no como el mecanismo toral de la sociedad. Sin embargo, el carácter simbólico del mercado tarda más en diluirse; de hecho nunca en el mundo occidental ha terminado por perderse. Después incluso de las crisis más comprometedoras los principios generales del individualismo resurgen como coto a la socialización de los sectores nodales de la actividad económica. Así, el liberalismo ha sobrevivido a su propio desprestigio; algunos de sus valores se han afianzado en la cultura occidental más allá de los ajustes coyunturales de las formaciones nacionales.

El problema político central en occidente se finca en las posibilidades del ensanchamiento democrático. El ajuste del liberalismo oligárquico que precedió al modelo roussoniano no ha concluido aún. Los sectores sociales continúan la pugna por su inserción en los espacios de influencia; la dominación ha debido modularse siguiendo los reclamos generalizados de participación. El poder es ahora menos monolítico y el régimen representativo abarca zonas del espacio público que antes estaban abocadas al ejercicio vertical del Estado.

El Estado benefactor es una forma de organización política que concede espacios considerables para la representación plural de intereses; en su interior operan con gran soltura los procesos redistributivos. Sin embargo, el Estado de beneficio se concibe a sí mismo como una configuración política en tránsito. La interferencia de los procesos mercantiles se debe a una razón de duración transitoria. Conseguido el restablecimiento de los movimientos espontáneos del mercado, el Estado debe replegarse y desalojar los espacios ocupados durante la crisis, para que sobre ellos vuelva a prevalecer la actividad privada. El ajuste en la dimensión del Estado significa

también la restricción de los espacios de representatividad y gestión, que algunos grupos sociales habían conseguido durante el período de ensanchamiento de la esfera pública. La vuelta a la "realidad" liberal significa sacrificio parcial del juego democrático y, necesariamente, crisis en el régimen de representación que en sus aspectos sustanciales se reduce.

Entre el liberalismo de la época de ascenso y el actual, median situaciones de desengaño que los principios ya no pueden remontar. Así, se suscita la distancia entre un liberalismo que todavía albergaba frescura de hipótesis y otro que tiene ya regusto de imposición vertical.

Normativamente, los procesos descritos significan la rectificación de los textos constitucionales que ven surgir en su contenido un influjo de *lege ferenda* intervencionista, al lado del sustrato fijo o *lege lata* que contiene los principios sustanciales del liberalismo. En plena vigencia de la ambigüedad de los órdenes constitucionales adviene de nuevo el aligeramiento del Estado y la eliminación paulatina del sustrato normativo de inspiración intervencionista. Este movimiento, aparentemente pendular, deja como secuela el desprestigio de la razón uniforme y del carácter externo de la voluntad. Las construcciones axiomáticas de los Códigos modernos permanecen vigentes pero replegadas; su aplicación declina ante la rigidez y el anacronismo de los principios que sustentan. Al derecho de fórmulas le ha quitado espacio el perfil de programas; la coacción contemporánea es más sutil, pero su sentido no sufre por completo a la violencia cruda.

La reprivatización de los espacios de traslape, estrictamente significaría el restablecimiento de los Códigos modernos; la recuperación de la axiomática como forma de ser de lo jurídico. Sin embargo, nadie está dispuesto a redimir los Códigos; el repliegue de la normatividad del intervencionismo sólo puede suplirse a través de la revitalización de las fuentes jurídicas alternativas a la ley. El descrédito del racionalismo jurídico tiene efectos irreversibles.

## 2. El modelo del estado propietario

En México, hasta la fecha no existe realidad moderna. En la historia de nuestro país, el capitalismo nunca definió una etapa libre concurrencial en sentido propio. La influencia europea y norteamericana en la definición de los textos constitucionales ha sido, sin embargo, determinante. Aún sin condiciones mercantiles consolidadas, pretendimos adoptar instrumentos jurídicos con vocación para regular el intercambio. Tuvimos incluso, códigos modernos antes que sociedad civil en su acepción genuina<sup>(3)</sup>.

El desaguado que fue la Constitución de 1857, obligó

3 Este punto de vista lo sustentan en diversas circunstancias los críticos más persistentes de la Constitución de 1857: Emilio Rabasa y Justo Sierra

a los Constituyentes de Querétaro a orientar su labor constructiva con un sentido más autóctono. La experiencia política mexicana no conocía -y hasta la fecha no conoce otro antecedente que las prácticas autoritarias. Un texto constitucional mexicano necesariamente tendría que compadecerse con las formas verticales de ejercicio del poder que habían campeado en nuestra sociedad. A partir de ese reconocimiento, la institución presidencial estaba destinada a jugar un papel central en la función de gobierno. El Estado todo debía surgir sin ambages como el elemento constructor del orden social prohijado por la Revolución<sup>(4)</sup>.

En la Constitución de 1917 subsisten, con extrema dificultad lógica, algunos sustratos del liberalismo europeo, con otros que obedecen a la solución pragmática de incorporar al texto las reivindicaciones sociales de la Revolución. Esta dualidad permanece parcialmente explicada mientras no se indique que el conflicto de sentido que los preceptos no coincidentes provocan, queda al arbitrio de los poderes federales, principalmente del Ejecutivo. El Presidente funge al mismo tiempo como agente catalizador de las reformas sociales y como atenuador de las nuevas reivindicaciones de los grupos que conforman la base social del Estado<sup>(5)</sup>.

No se equivocan quienes atribuyen a la Constitución de Querétaro un carácter programático. Del sentido de su texto se infiere sin dificultad que el documento fue pensado para orientar el movimiento y encauzar la modernización capitalista<sup>(6)</sup>. El rango de inmunidad que deja a salvo para el Poder Ejecutivo impide caracterizar esta Carta como una norma fundamental típica de la tradición de occidente. El texto constitucional mexicano engloba un juego muy complejo de significados y referencias. Sustenta una parte dogmática muy similar a la de los textos franceses y, sin embargo, la altera substancialmente con un concepto de propiedad privada que muy difícilmente coincide con la definición moderna de este derecho. En la parte orgánica, la Carta fundamental recoge la imagen de la división de poderes, pero modifica el equilibrio de base parlamentaria en favor del Ejecutivo. El orden de la Carta es, en conjunto, inferido de las referencias de sentido que otorgan las reformas sociales incorporadas y, dentro de éstas, la clave explicativa la constituyen las facultades conferidas a la institución presidencial.

La *propiedad originaria* de la Nación sobre las tierras y aguas que componen el territorio, constituye una versión

actualizada del dominio eminente que ostentaron los Estados Absolutos en el curso de sus prácticas patrimonialistas. Todos los Estados contemporáneos reivindican su carácter soberano sobre sus respectivos territorios; sin embargo, no en todos los casos la soberanía se expresa a través del vínculo jurídico de la propiedad. He aquí el dato peculiar del modelo mexicano: la propiedad primigenia de la Nación, como modo de ser específico de la soberanía, funda la preeminencia de la esfera pública sobre los espacios privados. En el acervo competencial de los poderes constituidos permanece el manejo de los recursos materiales de importancia estratégica para el desarrollo. Aquí radica la verdadera capacidad de conducción del proceso económico en su conjunto. Al sector de la propiedad privada derivan sólo bienes de importancia secundaria y, además, la Nación queda facultada para dirigir el sentido del ejercicio de este derecho a través de la atribución de imponer modalidades a las prerrogativas del propietario. Buena parte de los recursos fundarios son también irreductibles a la apropiación privada porque se atribuyen constitucionalmente a las comunidades y a los núcleos de población ejidal<sup>(7)</sup>.

El Estado propietario despliega su función no sólo como titular de los recursos estratégicos, sino también como árbitro de las relaciones sociales de propiedad; es un auténtico componedor de situaciones sociales. Esta función se refuerza con la habilitación que el poder público recibe para manejar la conciliación de clases en el proceso productivo<sup>(8)</sup>.

El modelo constitucional mexicano perfiló un poder público conformador para que a través de los cauces programáticos del texto se alzara como elemento impulsor del proceso constitucional en la fase pendiente por realizar. La Constitución de Querétaro se propuso como vehículo normativo de la transformación social. Su proyecto partió del reconocimiento del carácter inacabado de la sociedad mexicana. A través de la acción discrecional del Poder Ejecutivo debía consumarse el proceso constitucional del país. El punto de llegada implícitamente propuesto lo constituye la realización final de las garantías individuales y sociales positivizadas en el texto. El Constituyente de 1917 tradujo bien las necesidades emergentes de su tiempo; diagnosticó la imposibilidad de realizar la vida democrática en el corto plazo y previó una fórmula de tránsito, a partir de la cual el poder público debía reducir paulatinamente su ejercicio incontrolado, hasta dimensionarse en los parámetros modernos. En esta previsión radica sin embargo su debilidad. La Constitución no otorgó cauces precisos para el repliegue paulatino del poder constituido. A la fecha la modernidad sigue siendo el propósito Central de los gobiernos.

4 Villa Aguilera, Manuel. *La institución presidencial*. México: Editorial M. A. Porrúa; 1988. pp. 20-21.

5 Díaz y Díaz, Martín. "Proceso constitucional y relaciones de propiedad", en *Revista de Investigaciones Jurídicas* de la Escuela Libre de Derecho, núm. 11, publicación anual 1987. pp. 189 a 251.

6 Entre una basta bibliografía sobre este tema puede tenerse presente el trabajo de Fix Zamudio, Héctor. "El Estado Social de Derecho y la constitución Mexicana" en vol. col. *La Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y Economía Mixta*, comp. por Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; México: Editorial Porrúa; 1985. En especial p. 105.

7 Molina Enriquez, A. Ver su opinión en el *Boletín de la Secretaría de Gobernación*, Sep. de 1922. (Suplemento sobre el Artículo 27 de la Constitución Federal; en especial p. 8.).

8 Díaz y Díaz, Martín, Op. cit.

Lo transitorio que se convirtió en el modo habitual de nuestra vida política. En lugar de inhibirse el poder presidencial se ha expandido<sup>(9)</sup>.

En el modelo constitucional original el Estado devino instancia de impulso del desarrollo a través del manejo de los recursos estratégicos, pero es seguro que los constituyentes no previeron normativamente la gestión empresarial directa por parte de los poderes a los que la Carta fundamental dio origen y legitimidad. El manejo de los elementos naturales de importancia estratégica se efectuaría, según se puede inferir de los artículos constitucionales en su primera versión, a través de la concesión. Las normas que reconocen a nivel constitucional la existencia de la función empresarial del Estado datan apenas de 1942, año en el que se llevó a cabo la federalización de la competencia en materia de trabajo para algunas ramas industriales. Fue entonces cuando en la fracción XXXI de lo que hoy es el apartado A del artículo 123 constitucional, se incluyó "a las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal".

El *dominio directo* y la *propiedad* de la Nación (Ver párrafos 4o, 5o y 6o del artículo 27 constitucional), fueron concebidos como facultades de control final a favor del poder público; no como formas de ejercicio empresarial directo. Sin embargo, esta última posibilidad tampoco quedó excluida por alguna prohibición expresa contenida en la Constitución.

A pesar de las afirmaciones anteriores, resulta claro que el modelo del Estado propietario cruza de origen con interferencias públicas los espacios civiles. La propiedad privada no acontece al margen del Estado; al contrario, es éste el que a través de su acto constitucional la deriva y la legítima, aunque en forma restringida. Nuestra Constitución no conservó la bipartición estricta de las Cartas occidentales que salvaron cuidadosamente los ámbitos civiles de la ingerencia abierta del poder público. De la lectura del texto de la Carta de Querétaro puede colegirse de manera segura que los espacios civiles se definen como obra de la gestión pública; que existen precariamente y de modo subordinado a las potestades del poder constituido. Recordemos, propiedad privada en el porfiriato significaba latifundio, quería decir rémora y obstáculo a los impulsos modernos. De suerte inversa a lo que ocurrió en Europa y Norteamérica, donde la modernidad se vinculaba al destino libre de la propiedad privada, aquí, el mismo proceso se ligó a las posibilidades de control político de ese derecho patrimonial. El modelo constitucional del estado propietario logró conjugar los propósitos de modernización de sus autores con el sustento real -léase autoritario que el proceso demandaba; por lo menos en su fase inicial<sup>(10)</sup>.

9 Cfr. Molina Enríquez, Andrés. *Los Grandes Problemas Nacionales*. Ed. Era, Méx. 1979. p. 434.

10 *Idem*.

En los países industrializados, a pesar de que la primera guerra mundial alertó a sus gobiernos sobre la necesidad de participar más activamente en la conformación de la realidad económica, no fue sino hasta los años posteriores a 1929, que empezaron formalmente a recibir disposiciones normativas de corte intervencionista. La participación pública y el ejercicio de la nueva política económica surgieron asociados de manera directa con la crisis. El Estado benefactor era visto como un ejercicio terapéutico y temporal de la sociedad. En contraste con esta caracterización, el Estado propietario del modelo mexicano, que precedió por más de una década a las políticas del *New Deal* norteamericano, procede de las mismas condiciones deficientes de origen que nuestra sociedad acusa. El intervencionismo mexicano no reúne características de medida accidental o de restablecimiento, sino que es la condición material de nuestro desarrollo; la forma en que nuestra sociedad ha podido moverse. Del Estado benefactor recibimos ciertos rasgos, pero el intervencionismo en nuestro país tiene definitivamente elementos propios de identidad. En nuestro caso, hasta los años recientes, el Estado se siguió ensanchando; de hecho, la industrialización del país tuvo como motor central el impulso público<sup>(11)</sup>.

### 3. El estado se desarrolla ... el modelo también

Desde 1925 empiezan a surgir en el panorama mexicano algunos entes públicos de naturaleza empresarial. Aparece el Banco de México, que obedece a la necesidad de homogeneidad que presenta entonces el sistema monetario nacional. Inmediatamente después pueden identificarse diversos bancos que actualizan el crédito agrícola y también algunas instituciones de fomento industrial. Es la época de la reconstrucción nacional y las prioridades se orientan a la ordenación del sistema bancario, al desarrollo agrícola y a la integración física del territorio<sup>(12)</sup>. En la década de los años treinta siguen manifestándose empresas nuevas para reforzar la infraestructura productiva, comercial y financiera del país. Aparece entonces Nacional Financiera, el Banco Urbano y de Obras Públicas, la Comisión Federal de Electricidad, entre otras, amén de la nacionalización de los ferrocarriles y del Petróleo. Para 1940 las empresas públicas casi llegaban a sesenta<sup>(13)</sup>. A partir de este año se crean

11 Cuando la estrategia de desarrollo fundada en la política de sustitución de importaciones encontró sus límites, las exportaciones petroleras parecieron otorgarse como un motor de reemplazo. La caída de los precios internacionales del petróleo evidenció la insuficiencia estructural del modelo de desarrollo.

12 Casar, María A. y Peres, Wilson. *El Estado Empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?* Ed. Siglo XXI, México, 1988, p. 29.

13 Patiño Guerrero, Gustavo. "La Rectoría del Estado y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales" en *Empresa Pública, problemas y Desarrollo*. Vol. 1, núm. 2, mayo-agosto, 1986, CIDE, México, pp. 225 a 227.



BANCO DE MEXICO 1925

empresas fundamentales para la producción de insumos y de bienes de capital. También comienza a generalizarse la práctica de incorporar al sector público empresas privadas que han resultado no rentables o que se encuentran en proceso de quiebra<sup>(14)</sup>.

En la década de los años setenta se impulsan industrias de punta y, de manera fundamental, las áreas de importancia tecnológica y la petroquímica. En este período ya las empresas públicas superan las ochocientas, distribuidas en un espectro marcadamente heterogéneo<sup>(15)</sup>. Su peso relativo en la inversión alcanza también durante estos años el índice más alto, equiparándose prácticamente con el de la inversión privada.

En los años ochenta, el dato más destacado lo constituye la incorporación de las instituciones de banca privada.

El crecimiento, del sector empresarial del Estado ocasiona la adecuación paulatina del régimen administrativo, que de forma rezagada va integrando la nueva realidad al orden legal. En la Constitución es, como se expuso en el párrafo anterior, hasta 1941 cuando de manera completamente tangencial se recibe el primer reconocimiento a las empresas públicas existentes. (Ver fracción XXXI del Apartado A del artículo 123 constitucional).

14 *Idem*.

15 Casar y Peres. *Op. cit.* pp, 32 a 42.

La legislación secundaria dio sustento más preciso a la acción empresarial del Estado. En el año de 1947 se publica la *Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, que funciona ya como regulación específica en esta materia. Sin embargo, el crecimiento del sector paraestatal sigue suscitándose de modo asistemático y sin responder a un criterio planeador de fondo que dirija el sentido final de su desarrollo. Cabe aclarar que esta Ley se inclinó por un sistema de control unitario de los entes paraestatales y que, de manera muy conservadora, confirió a éstos un carácter meramente complementario respecto de la actividad empresarial privada<sup>16</sup>. Posteriormente la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* en 1958, cambió el sistema de control por un mecanismo triangular a cargo de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia. j

Todavía existieron dos *Leyes para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, en 1966 y 1970, respectivamente. La última de las leyes citadas incrementó las medidas de fiscalización sobre los entes paraestatales a tal grado que se tradujo en un instrumento normativo falto de operatividad real. El sistema de control cambió con la publicación de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, que para este efecto prevé dos vertientes diferentes: el control global y el sectorial. Desde luego este sistema ofrece mejores condiciones de orden y operación que los anteriores<sup>(17)</sup>.

Constitucionalmente, apenas en el año de 1981 se reconoció al sector paraestatal de la Administración Pública Federal de una manera directa, aunque la alusión que contiene el artículo 90 de la Carta es todavía muy general. Los vacíos de regulación al respecto son motivos que nos hacen presumir el amplio rango discrecional que el Ejecutivo mantuvo en relación con el manejo de estas entidades. Su importancia estratégica, por otra parte, involucra una gran dosis efectiva de poder para quien puede ordenar sobre su sentido y su operación.

Las omisiones constitucionales sobre el sector paraestatal justificaban con creces la necesidad de incorporar a la Carta fundamental algunas disposiciones precisas sobre la forma y el sentido de operación de las empresas públicas. Políticamente la importancia del sector paraestatal es mayúscula; no sólo se trata de la ejecución lisa y llana de acciones empresariales, sino de la preeminencia que guarda el conjunto de entidades respecto del control general del proceso económico que garantizan para el Estado y de. maneja concreta para el Poder Ejecutivo. La empresa pública es el recurso más contundente para actualizar de manera efectiva los

16 Barquín Alvarez, Manuel. "Bases Constitucionales de la Empresa Pública" en vol. col. *Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*. (Ver ta ref. en la nota no. 6) p. 298.

17 *Idem*.

designios de la política económica. El límite práctico del sector paraestatal es sin embargo su nivel de eficiencia. Este dato nos marca hasta donde las empresas públicas son factor dinámico de las transformaciones sociales que se han definido como necesarias, o hasta donde se convierten en un lastre demasiado gravoso para la sociedad en su conjunto. La evaluación racional de este sector económico debe realizarse, es evidente, en forma distinta a la que se sigue con las empresas privadas, donde se ponderan con absoluta prioridad sus condiciones de rentabilidad.

Fuera de los parámetros ideológicos, resulta obvio que la propiedad pública no significa necesariamente socialización de los medios de producción. La propiedad del Estado y su gestión empresarial siguen la suerte del sentido político con el que se conduce su acción. Puede darse el caso de un sector paraestatal que soporta de manera indirecta la falta de eficiencia del sector privado. Los mecanismos de "sacrificio" y transferencia son de hecho ilimitados.

Para tener bien integrado el modelo de distribución de los espacios sociales y económicos que la Constitución establece, es útil recordar que entre 1940 y 1975, se incorporan a la Carta disposiciones que acotan un sector de actividad económica propiamente nacionalizado. En 1940, precisamente, se reserva a la acción exclusiva del Estado la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno; en 1960, la generación y el suministro público de energía eléctrica; finalmente, en 1975, la explotación de los minerales radioactivos. De este modo los energéticos más importantes quedaron ubicados en un coto de control y ejecución directa por parte del poder público. A través de la definición y la implementación de la zona de explotación exclusiva del Estado, la fórmula política de la *propiedad originaria de la Nación* adquiere una dimensión contemporánea indubitable, sin apartarse de su sentido original: la conducción nacional del proceso de desarrollo a través del control de los recursos estratégicos del territorio.

El Estado propietario fue la caracterización estática de la potencia pública en nuestro país; el desarrollo del modelo hacia el establecimiento del Estado empresario, constituye la fase dinámica y operativa del programa constitucional. Se trata en realidad de un tránsito natural y lógico. A nivel normativo, sin embargo, la adecuación no se produjo al ritmo deseable y persistieron rezagos que pretendieron superarse con las reformas promovidas por el Presidente Miguel de la Madrid a unos cuantos días de iniciado su gobierno. Hasta qué punto la propuesta cumplió su cometido es algo que nos proponemos comentar en los próximos parágrafos.

#### **4. El modelo se ajusta a partir de su propia definición**

El carácter transitorio que algunos ideólogos atribuyeron a la intención de los Constituyentes, cuando éstos definieron de manera consciente un modelo

autoritario en la Carta fundamental, quiso ser disipado. A finales de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid presenta al Congreso de la Unión, para su discusión y paso posterior a la aprobación de las Legislaturas de los Estados, una iniciativa de reformas a los artículos 16,25, 26, 27, fracciones X y XX; 28,73, fracciones XXIX-D, XXIX-F de la Constitución. La intención fundamental de la propuesta era fijar los límites definitivos a la división de los espacios sociales y económicos de acción. La noción *economía mixta*, quiso significarse como una fórmula de definición estable de los ámbitos de acción de tres sectores a los que la reforma terminó de identificar y precisar: el público, el privado y uno nuevo, el social. Con la reforma advino un intento de racionalización de la gestión pública y una especie de compromiso de contención al crecimiento de los espacios estatales. Y no sólo se trató de demarcar espacios fijos de acción sino también de establecer cauces generales para el sentido de la función económica de cada sector<sup>18</sup>.

En la iniciativa presidencial se pergeñó también un ejercicio de integración de lagunas en cuanto a la definición constitucional del modelo económico se refiere. Se explicitó el sentido de la conducción pública con objeto de legitimar el proceso constitucional mexicano, hasta el grado de avance que reunió al momento de la iniciativa. Como toda definición normativa, la reforma produjo el efecto de fijar lo que antes constituía un proceso dinámico con márgenes flexibles y un rango muy amplio de acción discrecional para el poder político. De alguna manera la precisión de los límites de acción del Estado había sido siempre en México una añoranza de los sectores conservadores. A cambio de este efecto, la iniciativa quiso garantizar la hegemonía pública en la conducción del proceso de desarrollo.

Con el objeto equilibrador que la reforma constitucional perseguía, se propuso sentar bases normativas firmes para fincar la existencia y la consolidación de una forma extraña de propiedad que implica la transmutación de los sindicatos de trabajadores en *Holdings* empresariales. La reforma planteó el fortalecimiento simultáneo del sector privado y del sector social, a costa del otorgamiento de espacios que antes estuvieron ocupados por segmentos del propio Estado. La iniciativa presidencial, como propósito para el sector público, propuso una paradoja: el fortalecimiento a través de la reducción, el repliegue y la reordenación racional de su acción<sup>19</sup>.

Para un mayor apoyo de los juicios anteriores es menester referirse a algunos contenidos precisos de la reforma constitucional que ocupan nuestra atención. Los temas pueden condensarse así: Rectoría del desarrollo

18 De la Madrid, Miguel. *Iniciativa para reformar los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones X y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (Tomado del Vol. 2 de la obra *El marco legislativo para el cambio*, diciembre de 1982. pp. 13 a 23.).

19 *Ídem*.

por parte del Estado y planeación; sectores económicos y su participación en la integración del sistema de *economía mixta*, y actividades de fomento, impulso y subsidio.

a) Sobre el primero de los aspectos enunciados; es decir, *Rectoría del desarrollo y planeación*, puede afirmarse que:

- Se acepta como presupuesto que la sociedad de nuestra formación nacional *se desarrolla*; esta afirmación conlleva la convicción *cepalina* de que cada Estado tiene la oportunidad, abstractamente considerada, de conseguir un desenvolvimiento similar al de los países industrializados, siempre y cuando el proceso se finque en una adecuada estrategia de desarrollo.

- El concepto de "Rectoría Económica del Estado; descalifica de entrada los mecanismos autorreguladores del mercado como factores adecuados para imprimir un ritmo espontáneo y al mismo tiempo socialmente satisfactorio para la marcha del país. El desarrollo debe seguirse arbitrando desde el Estado; éste es el corolario.

- La rectoría del desarrollo, aunada a la actividad planeadora, remite a una función económica del Estado que, al menos en el discurso, se pretende no subsidiaria de la función económica que cumplen los capitales privados. Esta inferencia debe cruzarse con matices; la proposición aparentemente unívoca es ambigua. Si bien el concepto de rectoría del desarrollo contiene al de función económica subsidiaria e incluso lo trasciende, no lo elimina. En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma se expresa que la función empresarial del Estado deberá atender a "la conveniencia de que existan relaciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada"<sup>(20)</sup>.

- La planeación es el elemento que racionaliza la rectoría del desarrollo. Significa el diseño anticipado de una estrategia de acción congruente para salvar los obstáculos y las limitaciones coyunturales. El agente planeador es desde luego el Estado; para estos efectos, la Federación, que por medio del Congreso emite la Ley de Planeación; aunque el Plan lo elabora y lo administra el Ejecutivo Federal. El Congreso tiene sólo una función secundaria a través de la cual ejerce una suerte de sanción sobre el Plan ya terminado<sup>(21)</sup>.

b) *Sectores económicos definidos y su participación*. Las reformas constitucionales que comentamos diseñaron un modelo económico triangular en el que participan: el sector público, como conductor, el sector privado y el sector social, como factores en crecimiento y expansión.

La concurrencia de los agentes de cada sector a través de la función que desarrollan en su ámbito específico, explica el contenido del concepto "economía mixta". Esta última fórmula encubre el carácter contradictorio de la organización social de la producción. Orienta

la participación social, de los sectores con un criterio colaboracionista que se basa en la neutralización de los elementos conflictivos y en la subordinación de los intereses sectoriales al objetivo general del desarrollo económico. El llamado "pacto de solidaridad económica" vino a ser la derivación más consecuente con el sentido de la reforma que se realizó al texto de la constitución en diciembre de 1982.

Los sectores constituyen una forma de existencia jurídica de la sociedad, que si bien existía ya en nuestro curso histórico, no había recibido plena naturalización en el terreno de las definiciones normativas. Los *sectores* no son sujetos jurídicos en el sentido clásico; sin embargo, la constitución los entifica y les confiere prerrogativas y responsabilidades que bien pueden considerarse cursos jurídicos de acción. La composición de los intereses sociales se juega en esta suerte de medio neo corporativo. Los sujetos individuales del derecho racionalista extravían su sentido en el aislamiento y en su falta de reconocimiento constitucional.

Los *sectores* a los que la constitución se refiere se perfilan y entifican sobre el sustrato de tres formas distintas de propiedad: la pública, la privada y la que se denomina social. Aunque en este último caso se alude formalmente a la propiedad cooperativa, a la comunal y a la ejidal, tipos que reconocía ya el proyecto constitucional en su origen, en realidad, la reforma que se comenta apunta más a la que detentan las organizaciones sindicales en su paradójico carácter de empresarios<sup>(22)</sup>. Sucede que las organizaciones pertenecientes a las grandes instancias de encuadre laboral de naturaleza oficial, particularmente la C.T.M. y algunos grandes sindicatos nacionales de industria, controlan empresas que no son por cierto, las que funcionan en el giro económico del que proceden sus agremiados; en tal virtud, las bases trabajadoras no se benefician de manera directa de esta llamada "propiedad social", más bien esta vertiente patrimonial es un asunto de cúpulas dirigentes, es decir, de la burocracia obrera de carácter oficial..

En relación con los tipos originales de la propiedad social puede afirmarse que la propiedad cooperativa tiene un uso muy escaso y restringido en el medio económico actual; salvo en el sector pesquero, en ningún otro guarda algún peso significativo. La propiedad ejidal y la comunal en realidad se encuentran desarticuladas de la lógica del proceso de industrialización que se verificó en el país. Después de haber sido centros de generación de recursos juegan hoy un papel económico marginal.

El llamado sector social se propone como una especie de pieza de equilibrio político; a través de su reconocimiento constitucional se evita la presentación *vis a vis* del sector público con el sector privado<sup>(23)</sup>. Del nexo

22 *Ídem*.

23 *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988*. (En la publicación *El Mercado de Valores*, Año XLIV, Suplemento al núm. 39, sep. 1984. p. 64.).

20 *Ibidem* p. 19.

21 *Ibidem* p. 18

coyuntural que se produzca entre el sector social y el sector público, depende en buena medida el incremento de la capacidad de gestión del gobierno frente al sector privado. En cambio, la liga más o menos abierta de este último sector con el público, compromete el consenso de la base social para las acciones de gobierno. En el sistema colaboracionista que la reforma constitucional produjo no cabe sin embargo cualquier clase de representación social; de sus cauces quedan excluidos los grupos sociales que no forman parte del gobierno, de la iniciativa privada o de las cúpulas del *movimiento obrero organizado*, como se ha dado en llamarle. Este régimen reducido funciona en forma paralela a los mecanismos representativos tradicionales que encuentran su vertiente natural en el sufragio; nada más que, a diferencia de las vías democráticas tradicionales, en este caso todo el arbitraje del proceso radica sólo en el Poder Ejecutivo.

En relación con la competencia que el nuevo modelo constitucional atribuye a los sectores pueden plantearse las siguientes reflexiones:

PRIMERA: Al *sector público* se reservan de manera exclusiva las áreas calificadas como *estratégicas*, las cuales se encuentran enunciadas en el párrafo 4º del artículo 28 constitucional vigente. Además, también la función de banca y crédito queda sujeta a a reserva competencial del poder público. (Ver párrafo 5º del precepto citado). Estas actividades constituyen el sector nacionalizado de la economía mexicana. En realidad, aquí la reforma sólo hizo explícito un proceso que se inició en 1940 y concluyó en 1982, con la nacionalización de la banca privada.

El artículo 25 constitucional dispone como ámbito de la acción pública, aunque ya no exclusivo, lo que denomina *áreas prioritarias*. La definición de éstas se derivó a la ley secundaria, que hasta ahora es inexistente. La intención fue clara, replegar la acción empresarial del Estado hacia un espectro definido; evitar la dispersión de giros empresariales para conservar sólo aquellos que el modelo considera necesarios. Irreductibles sólo resultan las áreas estratégicas. Las prioritarias ofrecen la ocasión para una definición de tipo coyuntural.

La ausencia de Ley que defina las *áreas prioritarias* fue mal cubierta con las indicaciones que al respecto contiene el *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988* <sup>(24)</sup>. En este documento que expide el Poder Ejecutivo Federal, en franca invasión de la competencia del Congreso, las actividades prioritarias resultan: la producción de abonos y fertilizantes, las industrias básicas del hierro y el acero y de los metales no ferrosos, tractores y camiones, autopartes y, en general, equipo para transporte <sup>(25)</sup>. Además, el Programa citado extiende la clasificación constitucional y menciona las áreas de concurrencia complementaria; entre éstas

a guisa de ejemplo, se clasifican: algunos rubros de alimentos industrializados, la producción de maquinaria, de aparatos electrónicos, de resinas y algunos productos químicos<sup>(26)</sup>.

Debe señalarse que con la ausencia de ley reglamentaria para la calificación de las áreas, se desvirtúa la única disposición de la reforma en la que se identifica un aliento no presidencialista. Sin la ley, se pierde la oportunidad del Congreso para orientar la participación empresarial del Estado.

De cualquier forma, las acotaciones a la gestión empresarial del Estado guardan como eje de sentido el adelgazamiento y la reprivatización. Se pensó, concretamente, en un Estado menos deficitario que devuelva al ámbito privado las empresas que no pueden inscribirse en los objetivos generales de la acción conductora del proceso económico. Aquí, sin embargo, la propuesta da lugar a una doble derivación: o bien apunta al fortalecimiento de la gestión empresarial pública por la vía de una racionalización real, o en cambio, sólo constituye este movimiento de contracción un eco a las presiones neoliberales de los organismos financieros internacionales. Lo que aún está en cuestión es precisamente el sentido general de la acción empresarial del Estado; fuera de esto, incluso el problema de la eficiencia de la empresa pública se percibe como secundario.

El problema lo plantean con mucha propiedad María Amparo Casar y Wilson Péres en una obra de reciente aparición: ¿puede un cambio en el régimen de propiedad resolver un conflicto cuyo origen radica en una estructura industrial inadecuada?<sup>(27)</sup>.

SEGUNDA: Al *sector privado*, el espacio económico que la Constitución le asigna, se define por exclusión de las áreas estratégicas y por las restricciones que la ley llegare a establecer para su acción en las áreas prioritarias. En el caso de los recursos minerales, o acuíferos, pesqueros y forestales, los particulares tienen un rango restringido de acción, sujeto a las concesiones que expida el Poder Ejecutivo. (Ver párrafos 4º a 6º del artículo 27 constitucional).

TERCERA: Al *sector social* la Constitución reserva la explotación agrícola en sus formas ejidal y comunal, la explotación empresarial a través de cooperativas y, el mismo espacio que atañe al sector privado, en el caso de la gestión empresarial que realizan los sindicatos y las centrales obreras. En este último caso el *PRONAFICE* intenta dirigir las inversiones a la producción de bienes básicos y a la promoción de actividades agroindustriales<sup>(28)</sup>.

26 Casar y Peres. *Op. CÍL* p. 184.

27 Programa Nacional de Fomento Industrial... (Ver supra nota 24).

28 Ver intervención en los debates de la Cámara de Diputados del C. Arnaldo Córdova, a la sazón diputado del P.S.U.M.) tomada de la obra el *Marco Legislativo para el cambio*, vol. 2, pp. 68 a 74).

24 *Ibidem*. p. 62. (En especial cuadro 5.5.1.).

25 *Ídem*.

c) *Actividades de fomento, impulso y subsidio a los sectores social y privado*. Bajo este rubro se pueden comprender el conjunto de acciones que el Estado ha puesto en práctica para tratar de separar ciertas deficiencias estructurales de la inversión privada. Aquí caben medidas como la protección arancelaria, las exenciones fiscales, las orientaciones blandas del crédito, el acceso preferencial a las divisas; la construcción de infraestructura para parques industriales; los subsidios directos y otros actos análogos, encaminados a generar un ambiente favorable a los capitales, especialmente privados.

En el caso de los subsidios, la reforma constitucional al tiempo que los reconoció pretendió limitarlos y encaminar su destino al contexto de las áreas prioritarias. En todo caso su existencia debe ser excepcional, transitoria y sujeta a que no cause perjuicio a las finanzas públicas.

En el artículo 25 constitucional se establece un peculiar equilibrio. Por una parte se impone al Estado la obligación de generar condiciones favorables para la reproducción de los capitales no públicos y, por otra, se le faculta para imponer *modalidades* al ejercicio de la actividad empresarial de los sectores público y privado. Puede aquí establecerse un paralelismo parcial con el régimen constitucional de la propiedad, en estos términos:

PRIMERO: Las *modalidades* en materia de propiedad, son en realidad una facultad conferida a la *Nación* para definir el sentido del ejercicio de ese derecho que redondea y desarrolla la fórmula de la *propiedad originaria*, a saber: La Nación es propietaria primigenia de los recursos apropiables del territorio; deriva y legítima la propiedad privada de algunos de esos recursos, pero en su calidad de primera y superior propietaria puede seguir mediando ese derecho para subordinar la lógica de su ejercicio a la del desarrollo nacional.

SEGUNDO: El Estado rector suplanta a la Nación, como agente concreto e impulsor del desarrollo; arbitra la función de los sectores a partir de su papel hegemónico en el proceso; genera condiciones de crecimiento y consolidación para los sectores, pero se reserva el derecho de imponer las *modalidades* que dicte el interés público a su acción.

TERCERO: La suplantación de la Nación por el Estado suprime la sutileza política que engloba la fórmula de la propiedad originaria. Cosifica el agente de las facultades que la constitución otorga y vuelve beneficiario en realidad al aparato de gobierno; no al pueblo, como acontecía con las atribuciones a la Nación que dispone el artículo 27 constitucional<sup>(29)</sup>.

CUARTO: De todos modos, la mediación pública en uno y otro caso convierte a la propiedad privada y luego a la empresa, en factores legítimos cuyo concurso en el proceso del desarrollo deviene indispensable;

aunque en ambos casos la legitimidad se apoya en las posibilidades públicas de injerencia. A través de la mediación pública lo estrictamente particular y privado se transforma en un cauce de realización general, por medio de sus aportes al proceso de desarrollo.

No deja de ser contradictorio el hecho de que la reforma constitucional tuviera por objeto definir ámbitos seguros de acción para los sectores y que, sin embargo, se haya reproducido en la versión del Estado empresario la facultad de imponer *modalidades*, que es una puerta que se abre de forma permanente a la injerencia pública en los otros sectores.

Además de los temas analizados, que se han considerado los más importantes para la caracterización del modelo constitucional, la reforma trajo un basamento claro a la existencia del sector paraestatal (ver artículos 25 y 28 de la Constitución) y el reconocimiento expreso a las facultades disciplinadoras a favor del Estado en algunos aspectos del proceso mercantil, Tal es el caso del control de precios, por ejemplo. A pesar de que la tendencia reprivatizadora no implica sólo traslados de propiedad sino también repliegue en materia normativa; la reforma se negó a suprimir el expediente del control de precios. Es un hecho que la práctica sexenal ha marchado hacia la liberación de controles, aunque con lentitud. De cualquier modo este género de medidas causan efectos de coacción final en los casos en que la concertación no resulta efectiva.

## 5. Consideraciones finales

Un dato que vale la pena remarcar se refiere a la suerte procedimental de la reforma. En la iniciativa presidencial, una vez que se constreñía la acción empresarial del Estado a las áreas estratégicas, en el párrafo 4º del artículo 28 constitucional, se proponía un tipo abierto, a través del cual se quedó perfilada la posibilidad de incrementar las susodichas áreas de exclusividad estatal mediante la reforma al texto constitucional. Literalmente la propuesta se concretaba así: "el resto de las actividades que esta Constitución le confiere expresamente"<sup>(30)</sup>. Cuando la iniciativa fue turnada a la Cámara de Diputados, que funcionó por cierto como Cámara de origen, en el dictamen de la Comisión correspondiente se modificó la versión presidencial y, la facultad de definir áreas estratégicas en el futuro, quedó conferida al Congreso de la Unión. Con esta variación en realidad se alteró el sentido general de la iniciativa. Dejar al Congreso la posibilidad de nacionalizar actividades económicas significa relativizar la seguridad del espacio de acción de los sectores. Para el Presidente, cualquier redistribución de los espacios sociales y económicos debía reservarse a una decisión de carácter constitucional; en cambio, la Comisión que dictaminó la iniciativa consideró conveniente flexibilizar el procedimiento y dejó a la ley

29 Ver marco constitucional para el cambio.. .p. 26.

30 Casar y Peres. *Op. cit.* p. 154 y ss.

secundaria el camino trazado para que pudiera funcionar como vehículo convalidado para efectuar nacionalizaciones.

Como era de esperarse, el Congreso no usó durante todo el sexenio la facultad que se arrogó en el proceso de reforma a la Constitución. La voluntad del ejecutivo siguió siendo contundente y en la práctica preponderó sobre cualquier intento de relativización de los límites de acción demarcados para los sectores sociales. En plena paradoja, esta Administración involucionó en el proceso de crecimiento del Estado. Inició un proyecto de privatización que incluso ha empezado a interesar las áreas definidas como prioritarias.

La explicitación de la función rectora del Estado parece producirse ya en el crepúsculo del modelo intervencionista. La reforma constitucional comentada en este trabajo adviene cuando el Estado propietario se encuentran exhausto y el Estado empresario muy desprestigiado y constreñido por la crisis que padece. Los intentos de racionalización han generado costos políticos muy elevados para el régimen imperante. En cambio, la política de expropiaciones y nacionalizaciones, practicada en coyunturas anteriores, fue muy importante en la integración de las bases sociales del Estado.

La reforma constitucional que trajo el reconocimiento de la rectoría pública del desarrollo, en sí, no es incompatible con la tradición constitucional del país; sin embargo, el manejo político que hasta ahora orienta su aplicación ha sido vulnerado por las políticas neoliberales que imperan en el ámbito internacional y la definición del modelo ha operado más como su ajuste que como una condición favorable para su desarrollo. Si la reforma no contrarió nuestra tradición constitucional, el neoliberalismo que se permea a través de los compromisos con los organismos financieros del medio internacional sí. Reducir al Estado significa aceptar la expansión del sector privado y conferirle condiciones más favorables para su injerencia en el proceso decisorio a nivel nacional. Esta afirmación es cierta también en la medida en que el régimen ha visto mermarse de modo importante su base social.

Lo que está en cuestión en la encrucijada actual es la vigencia del modelo constitucional en su totalidad, no sólo están cuestionadas las reformas que se produjeron en este sexenio, sino el sentido general del estado propietario, con todo y su secuela de autoritarismo en

el terreno político. Detrás del modelo constitucional mexicano se encuentra el presupuesto de una sociedad civil sin armazones sólidos. Es muy probable que en el futuro inmediato el régimen representativo deba ser alterado para que manifieste con mejor sentido las demandas de participación de un medio social que ha decidido expresarse por sí mismo.

Las reformas constitucionales con las que se inició la historia jurídica de este sexenio se dedicaron a legitimar situaciones de intervencionismo previamente suscitadas, sin embargo, han servido en la práctica para apoyar un proceso *racionalizador* que es la primera expresión palpable del repliegue del estado en favor, sobre todo, de la expansión de los espacios para el sector privado. Con estas adiciones a la Constitución el sustrato normativo que se desarrolló a partir del modelo del Estado propietario dejó de ser *lege ferenda* para convertirse en *lege lata*. Con la definición se ganó en previsibilidad pero el modelo perdió la potencia expansiva que lo mantuvo como una solución funcional por más de sesenta años. No sólo el desarrollo normativo encontró sus límites, también el proceso político sustantivo acusa la fatiga de un régimen cuyo impulso se funda en el autoritarismo presidencial y en el predominio de un solo partido.

La consagración de la rectoría pública del proceso de desarrollo funge más como parapeto de la verdadera intención de las reformas, que es la de conseguir el afianzamiento relativo del mercado en detrimento de los espacios que ocupa el poder público.

No se trata finalmente de negar el poder hegemónico del Estado, sino de consolidar la esfera civil. En todo caso, la reforma constitucional analizada señala el fin del estilo constitucional mexicano. Ya no se suscitará más un estado que crezca desde lo imprevisto. Su carencia más grave es que tampoco ofrece una alternativa coherente a la gestión autoritaria del Estado. La reforma no es un dato realmente valioso para la construcción democrática del país; políticamente es parca. Los hechos, la interpretación y la aplicación de los preceptos constitucionales reformados parecen apoyar este argumento. Nuestra sociedad demanda una esfera de representatividad más amplia; la que ofrecen los cauces constitucionales hasta ahora no resulta suficiente. Por lo tanto, pronto asistiremos al ajuste normativo de nuestra realidad política o, en el peor de los casos, al ejercicio ilegítimo de la función de gobierno.