

EL PROYECTO ECONÓMICO DE NUESTRA CONSTITUCIÓN POLÍTICA: VIGENCIA Y DINÁMICA

Francisco SUÁREZ DÁVILA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Vigencia actual del “capítulo económico” de nuestra Constitución*. III. *El contraproyecto constitucional*. IV. *Apoyo a reformas de la actual Constitución y no la elaboración de una nueva*.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución política representa nuestro proyecto nacional. Es a la vez norma y programa. Se deriva del proceso histórico del México independiente. Refleja un hilo conductor que va de los *Sentimientos de la nación* a la Constitución de 1824, a la de 1857 y hasta la de 1917. Las tres grandes Constituciones emanan de grandes momentos históricos, de las tres revoluciones que explican el momento actual de México: la de Independencia, la de Reforma y la Revolución mexicana. La carta magna actual es síntesis de un proceso acumulativo, que tiene como elementos estelares el liberalismo ilustrado de la Constitución de 1857 y el constitucionalismo social de vanguardia de 1917. Una se superpone a la anterior, modificándola, desde luego, en algunos aspectos fundamentales como en lo social.

Las importantes reformas que se han dado durante el siglo XX conforman a nuestro país con una estructura jurídica de democracia social avanzada. Es cierto que existe una brecha entre aspectos importantes de la realidad y nuestras aspiraciones. Pero es una Constitución que ha servido para orientar cambios, recoger reclamos y necesidades y para adecuarnos a las circunstancias del país y del mundo en un momento dado. Preserva su vigencia porque con gran sabiduría en su artículo 135 se prevé la forma legítima de su transformación. Ha sido dinámica y no estática.

Por ello, resulta altamente inconveniente que ante un cambio electoral enmarcado por nuestra propia legislación, que lleva al Poder Ejecutivo a otro partido (pero con una minoría absoluta nacional y dentro de un sistema plural tripartidista, tanto en el ámbito legislativo como en el de gobiernos estatales y municipales) se pretenda cambiar la Constitución, como se hizo en 1857 y 1917, ello sí como resultado de grandes revoluciones. Nuestra tesis, desde luego, es consistente con defender que no se trata actualmente de una transición hacia un régimen democrático, sino otra etapa de un proceso continuo de perfeccionamiento de nuestra democracia que se inició hace décadas.

II. VIGENCIA ACTUAL DEL “CAPÍTULO ECONÓMICO” DE NUESTRA CONSTITUCIÓN

El llamado “capítulo económico” de la Constitución no está, como en otras Constituciones de reciente promulgación, en un capítulo propiamente hablando, sino que sus disposiciones están dispersas a lo largo de la carta magna. Este capítulo económico se puede clasificar en tres vertientes:

- a) *La parte medular sustantiva del “capítulo económico”*. El proyecto económico se expresa, como embrión, en los artículos que en el texto originario sustentan el constitucionalismo social y un “esbozo” del papel rector del Estado, el 27, el 28, el 123, el 131, el 31 (fracción IV) y el 134. A estos artículos hay que agregar, de manera fundamental, la reforma realizada por el expresidente Miguel de la Madrid, en 1983, que, como destacado constitucionalista, promulgó los nuevos artículos 25 y 26, que recogen la evolución del desarrollo económico y del Estado mexicano de más de medio siglo de consolidación. A ello se agregan las reformas de 1990 y 1993, que rigen al nuevo sistema bancario.
- b) Las disposiciones que se refieren a *aspectos de política económica-social que conformaron nuestra vertiente mexicana del Estado bienestar (Welfare State)* y que los nuevos enfoques teóricos vinculan indisolublemente con la estrategia de desarrollo en sentido integral; es decir, la educación a lo largo de la vida (artículos 30. y

123), la salud (artículo 4o.), la seguridad social (artículo 123) y la vivienda (artículos 4o. y 123).

- c) *Las disposiciones orgánicas, relacionadas con las facultades del Ejecutivo y el Legislativo que norman los principales instrumentos para actuar en materia económica:* el presupuesto, la ley de ingresos, la deuda pública, las importantes facultades del control del Legislativo en la cuenta pública (artículos 73-75) y el nuevo artículo 79, que crea a la Entidad de Fiscalización Superior. En este campo están también las facultades exclusivas del Legislativo federal para legislar en materia económica, como servicios financieros, inversión extranjera, etcétera.

Otro aspecto orgánico se refiere a las normas que *definen las relaciones y facultades en materia económica y hacendaria entre los tres órdenes de gobierno*, por cierto, todavía muy incompletas, incluyendo las recientes reformas al artículo 115 (fracción IV), que precisan las facultades hacendarias del municipio. Este tema sería en sí objeto de un trabajo especial.

Este conjunto de disposiciones, a mi juicio, sustentan, en lo fundamental, un proyecto económico vigente y moderno, sujeto a algunas posibles adecuaciones a los que me referiré posteriormente y que presento en sus principales rasgos.

Elementos básicos del proyecto económico constitucional

- a) La concepción de ser una *democracia social* (artículo 3o., fracción I e inciso A).
- b) Atribución al *Estado mexicano*, entendido en un sentido amplio (los tres poderes, los tres órdenes de gobierno), *de la rectoría del desarrollo nacional*, definida en un concepto integral. Orientada ésta a la defensa de la soberanía —concepto fundamental, debido a la fuerza y los retos que plantea el vecino del norte—, a una justa distribución del ingreso y la riqueza y dentro de un régimen democrático y de libertades (artículo 28).
- c) La adopción de un *sistema de planeación democrática* para, a través de una consulta popular, conformar una visión estratégica y un plan de mediano plazo con carácter participativo, que naturalmente se vincula y da sustento a la rectoría del Estado (artículo

26) y que contiene las vertientes obligatorias (sector público), de inducción (sector privado) y de coordinación (estados).

- d) Definición del *régimen de economía mixta*, en el que concurren el sector público, el sector social y el privado. Fue importante reafirmar la promoción y defensa de este último frente a las fisuras creadas a finales de 1976 y con la nacionalización bancaria. En él, por cierto, está muy bien definido lo que puede dar cabida a una política industrial moderna: “proveer las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico”. También se recoge (en el artículo 28) la posibilidad de otorgar subsidios a actividades prioritarias, de carácter general, temporal y consistentes con finanzas públicas sanas.

En este concepto de economía mixta se definen los sectores estratégicos y prioritarios cuya integración, históricamente, se ha podido modificar por acción del Legislativo, por ejemplo, la banca, los ferrocarriles y la comunicación satelital. Se recoge el papel de las empresas públicas (artículos 25 y 28).

- e) La expresión del *nacionalismo económico* que significa el principio del dominio eminente de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional, que puede transferirse a los particulares; el concepto de *propiedad sujeta a función social* y las modalidades congruentes con el concepto de economía mixta, de propiedad pública, privada y social. La reserva histórica del dominio de la nación sobre el petróleo y otros sectores. Las limitaciones a la participación extranjera.
- f) *La prioridad asignada al desarrollo rural integral*, recogiendo las vertientes revolucionarias a favor de la pequeña propiedad y la propiedad comunal y ejidataria, con una importante reforma (la de 1992) que estableció la posibilidad de que el ejidatario transformase su usufructo en propiedad, pueda enajenar o asociarse con particulares y se creen empresas mercantiles. Esta reforma estableció las bases de una política de desarrollo agropecuario (artículo 27, fracción XX).
- g) La incorporación de la vertiente liberal de orientación al *libre mercado* con el principio de *preservar la libre concurrencia, la competencia y la prohibición de los monopolios*. Esto ha dado un adecuado sustento para emitir leyes como la que creó la Comisión Federal de Competencia. Esta orientación quedó atemperada por

conceptos de interés general, como la *protección al consumidor* frente a acaparamientos, alzas de precios e, inclusive, da cabida a precios máximos y mecanismos de control de precios (artículo 28).

- h) En materia de otros instrumentos e instituciones de política económica, la Constitución establece la innovación de un *banco central autónomo* (artículo 28), restablece un sistema financiero mixto y consagra las facultades para una *imposición tributaria*, proporcional y equitativa (artículo 31) y establece los elementos básicos de la *política comercial* referida a cuotas, tarifas (artículo 131) y una administración eficaz y honrada del gasto público, incluyendo un sistema de *licitaciones públicas* (artículo 134).
- i) Establece las *vertientes sociales vinculadas a una política integral de desarrollo y la estructura de un Estado defensor del bienestar*. Así, el artículo 123 hace explícito el objetivo de promover la creación de empleo y la organización social para el trabajo, establece el concepto de salarios mínimos (fracción VI), la promoción de vivienda para los trabajadores y el fondo nacional de la vivienda que origina al Infonavit (fracción XII), apoyada por el derecho a la vivienda del artículo 4o., el establecimiento del Seguro Social (fracción 29) y la obligación de las empresas de capacitar a sus trabajadores. Esto, aunado al artículo 3o. que establece las bases para una política pública educativa de grandes alcances, apoya al concepto de educación a lo largo de la vida, que es fundamental para el desarrollo y la lucha contra la desigualdad. El artículo 4o. consagra el derecho a la salud, del cual emanan las instituciones del sector.
- j) El otro aspecto de proyecto económico se refiere a *las principales funciones y facultades que en esta materia tiene el Legislativo y el Ejecutivo*. De especial importancia es el *proceso presupuestal* como expresión del programa de gobierno. Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, examinarlo, discutirlo y aprobarlo (artículo 74, fracción IV), discutiendo previamente las contribuciones, o sea, la ley de ingresos, que es facultad compartida con el Senado. Asimismo, la Cámara de Diputados, entre sus importantes funciones de control, tiene la facultad de revisar la cuenta pública y ahora, por virtud de la reciente reforma, se crea la Entidad de Fiscalización superior de la Federación. En el tema impor-

tante de la deuda pública, se establece la facultad del Congreso (artículo 73, fracción VIII), para establecer las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación y aprobar esos empréstitos, anualmente, en la Ley de Ingresos, y también en relación al gobierno del Distrito Federal.

Es importante hacer este recuento de lo que constituye el “capítulo económico”, para apreciar su amplitud, su vigencia y la flexibilidad que existe para interpretarla y complementarla con la legislación secundaria o, en su caso, adecuarla mediante reformas.

III. EL CONTRAPROYECTO CONSTITUCIONAL

Se han presentado en la actualidad uno o varios contraproyectos para crear una nueva Constitución, que implican una visión diferente del país y de su historia. Se trata de una verdadera “lucha por la historia”. Algunas diferencias planteadas por estos modelos son reales, otras son derivadas de afanes protagónicos de cambio por el cambio mismo, de imitación extra lógica de modelos extranjeros, o de modas intelectuales del momento.

Algunos de los contraproyectos constitucionales nos pueden revertir a situaciones que anteceden a la Constitución de 1857 que, además de ser una gran Constitución liberal, contenía ya tesis de carácter social, como lo han demostrado destacados constitucionalistas. Entre ellos, Antonio Carrillo Flores, refiriéndose a la secuela porfirista, dice acertadamente: “los espíritus más alertas de aquél régimen, comprendían bien que la Riqueza de las Naciones de Adam Smith no fue escrita pensando en los problemas mexicanos”.

La versión extrema del contraproyecto es hacer una Constitución con muy pocos principios generales, aspirando a un marco legal permanente. Esta tesis se aproxima al modelo de la Constitución norteamericana de ocho artículos, aunque ha tenido varias enmiendas posteriores y una considerable revisión por el Poder Judicial que, según se ha dicho, “la reforma todos los lunes cuando se reúne la Suprema Corte”. Según esta visión, el Estado se debe limitar a proporcionar la seguridad pública, agregándose el concepto de estabilidad que implica, especialmente, la estabilidad macroeconómica a promover mercados libres, una regulación

eficiente de los mismos, corrección de las fallas de mercado y provisión de bienes públicos, pero aun aquí, estableciendo amplio campo para la participación del sector privado. Se trata de regresar al estricto “dejar hacer, dejar pasar”.

Para esta visión, la Constitución política actual de México es la causa del atraso y la falta de equidad en nuestro país.

IV. APOYO A REFORMAS DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN Y NO LA ELABORACIÓN DE UNA NUEVA

Es evidente que elaborar una nueva Constitución sería un lamentable error. Nuestra historia ha demostrado la capacidad que ha existido para ajustar la carta magna en función de la evolución de México y del mundo, pero respetando nuestros principios históricos. Esta Constitución nos ha permitido un envidiable periodo de paz social que pocos países han gozado. En un momento en que México está dividido entre tres partidos y tres visiones, las posibilidades de un nuevo consenso más allá del marco constitucional vigente y la flexibilidad que éste otorga se ven extremadamente difíciles. Corremos el riesgo de fraccionar al país, dividirlo, resucitar muchos fantasmas del pasado, e inclusive, romper la paz social. Hay algunos enfoques radicalmente distintos sobre el petróleo, la educación, las cuestiones religiosas, el propio papel del Estado, la propiedad, la moneda nacional, etcétera. Es decir, hay controversias planteadas sobre los artículos básicos emanados de nuestra historia, de dos guerras civiles sangrientas, y que conforman el actual consenso de convivencia social y consolidación nacional: los artículos 30., 27, 28, 123 y 130. Se desviaría la atención nacional con un alto costo, inclusive en relación a la solución de los problemas apremiantes sustantivos, como la pobreza, que pueden perfectamente abordarse dentro del marco jurídico actual. Si de algo hemos pecado es de un cierto vicio, de intentar resolver problemas por cambios en la ley y no por acciones y decisiones de política.

En materia política, la principal prueba del éxito y eficacia de nuestro marco jurídico es que ella ha permitido el actual proceso de alternancia y recomposición del poder por vía pacífica. Esto no quiere decir que no procedan algunos ajustes, que algunos artículos pueden verse ahora en sus detalles y redacción como algo desactualizado. Comentaré algunas.

- a) Se podría plantear integrar propiamente un “capítulo económico”, como lo hay en otras Constituciones, ya que resulta “curioso” que estos temas de rectoría del Estado y economía mixta quedan dentro del capítulo de garantías individuales. Pero ello, recomendable por técnica jurídica no sería un cambio fundamental, no es indispensable y puede crear más problemas que beneficios.
- b) Algunas frases del artículo 25, sobre la rectoría del Estado, se pueden leer, por algunos, con una orientación excesivamente estatista por el detalle con que esta rectoría se define (“el Estado planea, conduce, coordina y orienta la actividad económica”). Se le podría dar una mayor importancia a la participación de la sociedad civil. Las buenas intenciones referentes al desarrollo del sector social resultaron decepcionantes y limitadas en la práctica. Pero con una lectura cuidadosa se puede aceptar que están consignados los elementos básicos de una economía mixta, que ha permitido una adecuada interpretación y una buena legislación secundaria. Es un artículo fundamental que debe preservarse. En él cabe el concepto moderno y progresista de un Estado estratégico, regulador y promotor.
- c) También algunas frases del artículo 28 pueden estar, para algunos, un poco fuera del contexto actual de la práctica económica, por su énfasis detallado en los sistemas de precios máximos o control de precios, pero esos pueden ser todavía necesarios ante los abusos y en favor de la protección de la canasta popular. El subsidio quedó “fuera de moda”, pero somos, quizás, los únicos que nos avergonzamos de su práctica. Algunos de los empresarios más conservadores o liberales del país pugnaron, cuando sus intereses se afectaron, por precios máximos y ¡subsídios en gas natural!
- d) El artículo 26, sobre la planeación, también se lee como excesivamente detallado, en la actualidad, en que el entusiasmo por este tema se ha enfriado y se evoluciona hacia una planeación estratégica referida a aspectos muy básicos, simplificada, expresada en documentos breves y no los muchos tomos que actualmente se generan. Sin embargo, hay que reconocer que algunas Constituciones modernas, como la de España y la de Portugal, también dieron este tratamiento. Por otra parte, frente a los enemigos de la planeación, hay que apuntar que si se acepta que la empresa privada puede realizar planeación estratégica moderna, el Estado y la

sociedad también pueden y deben hacerlo. Necesitamos una reflexión, una visión y un plan de mediano y largo plazo, para alejarnos del corto plazismo; eso hace la planeación, que es lucha contra el azar y permite la administración del riesgo.

Creo que el concepto de planeación moderna y democrática sí implica que el *plan debe ser aprobado por el Congreso*, por lo menos en cuanto a sus opciones básicas, como en Francia. En la Constitución y la ley correspondiente, la consulta popular queda muy indefinida y las facultades del Congreso inoperantes. En todo caso, la Constitución establece que la intervención del Congreso puede definirse en la ley.

- e) La autonomía del banco central es un avance, pero son débiles sus obligaciones de rendición de cuentas ante la sociedad y el Congreso, si se examina, en términos de legislación. Esto podría ser objeto de ajustes en la ley correspondiente. Debe, en todo caso, fortalecerse, en general, todo el “capítulo”, también disperso, de rendición de cuentas de los poderes públicos.
- f) En materia presupuestaria, se requieren las reformas necesarias para que no exista un vacío en situaciones en que el Legislativo y el Ejecutivo no lleguen a un acuerdo en los plazos preestablecidos, la llamada “reconducción presupuestal”.

Puede, asimismo, considerarse el establecer reglas básicas sobre algunos aspectos del presupuesto de egresos e ingresos, como la fijación del déficit o superávit, las reglas para alterar la estructura interna y las partidas, y evitar subterfugios de gasto al margen del presupuesto. Ello puede hacerse también en la ley. Los países europeos, después de muy malas experiencias, han logrado fórmulas interesantes. Posiblemente el Senado, expresión del federalismo, debería tener participación en la aprobación del presupuesto, así como lo tiene en la Ley de Ingresos.

- g) El federalismo hacendario requiere, con todas sus complejidades y retos, un tratamiento de principios generales, sustentadas en nuestra experiencia histórica, más allá de las reformas del 115.
- h) La Constitución ha sido modificada excesivamente (con sus más de 500 cambios). La tendencia va en aumento en los últimos sexenios, en parte, provocada por las crisis recurrentes. Vale la pena considerar mayores salvaguardas para el cambio, como sería prever un mayor grado de consulta popular, por ejemplo, que se re-

quiera la actual fórmula y un referéndum, bajo condiciones bien definidas para evitar los riesgos que conlleva darle la vuelta al legislativo. Así tendríamos una mayor protección contra cambios coyunturales o no suficientemente meditados como la nacionalización de la banca.

Estas son algunas reformas que pueden considerarse, pero dentro de una percepción clara de que nuestra Constitución está vigente, porque ha sido dinámica, que contiene los elementos para interpretarla o complementarla por la ley reglamentaria y para modificarse sólo en los casos que sea estrictamente indispensable. Si se examinan las recientes propuestas realizadas en el llamado grupo de reforma del Estado, son pocas las que estrictamente requerirían enmiendas constitucionales. Desde luego, el caso más evidente es la idea de establecer un régimen parlamentario, pero esto justamente ilustra los peligros de pretender hacer una nueva Constitución.