

---

# Notas sobre las bases constitucionales de la política de desarrollo

••••• MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema que establece los fundamentos de nuestra organización política y del orden jurídico. Las materias propias de la Constitución se refieren a los derechos de los mexicanos, tanto los individuales como los sociales, a los derechos y obligaciones de la nacionalidad mexicana y de los ciudadanos, a los principios básicos de nuestra organización política, a la división de poderes que establece la estructura y las funciones de los órganos del gobierno para regular su funcionamiento, las responsabilidades de los servidores públicos, la organización básica de los estados de la federación y del Distrito Federal, las normas mínimas de las relaciones obrero-patronales y una serie de prevenciones generales relativas al orden constitucional.

La propia Constitución atribuye a los poderes federales, principalmente al Ejecutivo y al Legislativo, diversas facultades en materia económica. Pero, además, en su texto establece una serie de principios y objetivos que determinan los fines que deben perseguirse en materia económica y social y, en consecuencia, fijan los principios básicos de la política económica y, más aún, de la política de desarrollo.

La definición constitucional nos permite caracterizar el sistema económico mexicano como una economía mixta, sujeta a la rectoría del Estado y con un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

## LA ECONOMÍA DE MERCADO

Esta caracterización está fundada en varios textos constitucionales, particularmente los artículos 25, 26, 27 y 28. El sistema mexicano es una economía de mercado porque la Constitución establece y protege la libre concurrencia o com-

petencia y proscribire los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos, así como las prohibiciones a título de protección a la industria. El propio artículo 28 establece que la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o convenio de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

El artículo 27 de la Constitución establece el derecho a la propiedad privada, al señalar que 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. El mismo artículo señala que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. El precepto citado, sin embargo, no establece el derecho de propiedad como absoluto e ilimitado, ya que señala que la nación podrá en todo tiempo imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como 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 y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana.

\* *Expresidente de México y director general del Fondo de Cultura Económica (FCE).*

El derecho de propiedad está también protegido por el artículo 14 que establece que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho. El artículo 16 constitucional establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de ordenamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En otros preceptos la Constitución garantiza una serie de libertades que contribuyen a caracterizar nuestro sistema económico como una economía de mercado. Así, el artículo 5o. establece que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito, y que el ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se vulneren los derechos de la sociedad. El artículo 9o. prescribe que no se podrá coartar el derecho de asociaciones o reuniones con cualquier objeto lícito y el artículo 11 establece la libertad de tránsito, al señalar que todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes.

Así pues, la Constitución mexicana, al establecer el derecho de propiedad privada y un conjunto de libertades económicas está dando las bases de una economía de mercado. En realidad, el mercado no es otra cosa que una serie de normas e instituciones que permiten las transacciones económicas con respeto a las libertades y con base en la propiedad privada. La regulación en detalle de esas normas constitucionales se realiza mediante la legislación ordinaria, como el Código Civil, el Código de Comercio, las leyes mercantiles, etcétera.

### LOS SECTORES PÚBLICO Y SOCIAL

Nuestro sistema económico es mixto, en cuanto a que, al lado del sector privado de la economía, funcionan también, de acuerdo con la Constitución, el sector público y el sector social, señalándose que puede haber otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación (artículo 25).

El sector público tiene a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Por otra parte, el sector público podrá participar por sí o con los sectores social y privado de acuerdo con la ley para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

La Constitución, en el artículo 25, establece que el gobierno apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y pri-

vado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y que el uso, de los recursos productivos sea en beneficio general, cuidando su conservación y la del medio ambiente.

El mismo precepto establece una definición del sector social en forma enumerativa: ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, todas las formas de organización social para la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

### LA RECTORÍA DEL ESTADO

El propio artículo 25 establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante 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 y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. Para ello, el citado precepto establece que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución.

En realidad, la rectoría del desarrollo nacional es la facultad del gobierno para regular la economía, sin que ello implique, necesariamente, la propiedad y la gestión directa de los bienes necesarios para la producción de bienes y servicios. Esta facultad se ejerce mediante la expedición de normas de carácter general o de actividades administrativas.

El artículo 25 debe entenderse en el contexto de otros preceptos constitucionales, como el contenido en la fracción ii, inciso A, que considera a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, y lo establecido en el inciso B de la propia fracción ii del artículo 3o. en cuanto orienta a la educación, al aprovechamiento de nuestros recursos y al aseguramiento de nuestra independencia económica. De ahí que la democracia mexicana tenga orientaciones valorativas que rebasan el concepto meramente formal de nuestro sistema político.

### EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

El artículo 26 de la Constitución establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democracia política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenido en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será

democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La Constitución faculta al Ejecutivo para establecer las bases del sistema de planeación y deja al Congreso de la Unión la intervención que señale la ley.

### EL DERECHO DE PROPIEDAD

El artículo 27 de la Constitución contiene normas de fundamental importancia en materia de propiedad, como se ha comentado. Establece que se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, la conservación, el mejoramiento y el crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la nación.

El propio artículo 27 señala cuáles son los bienes del dominio directo de la nación: todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales, de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de utilizarse como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

El mismo artículo señala cuáles son las aguas propiedad de la nación, con todo detalle.

En los casos de los bienes que pertenecen al dominio de la nación se establece que este derecho es inalienable e imprescriptible y que el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata puede hacerse por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. El mismo precepto establece también que corresponde a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de

energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones con otros propósitos, prescribiendo que el uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

Este precepto también establece que la nación ejerce los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinan las leyes del Congreso en la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial. Esta zona se extenderá 200 millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

El artículo regula la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación.

El mismo artículo 27 prohíbe terminantemente la existencia de latifundios y establece los límites de la pequeña propiedad. Igualmente, establece los procedimientos para el reparto de la tierra.

La fracción XX del artículo 27 ordena al Estado promover las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, así como para fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el uso óptimo de la tierra con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica; asimismo, ordena la expedición de legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándola de interés público.

### INTERVENCIÓN DEL ESTADO

El artículo 28 de la Constitución, no obstante que estipula como principio general la libre competencia, señala que las leyes fijarán bases para que se establezcan precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediarios innecesarios o excesivos provoquen insuficiencia en el abasto así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

El artículo 28 señala las áreas estratégicas que correrán a cargo del Estado: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad, así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Se establece que la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional y que el Estado, al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El propio artículo 28 establece que el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración y que tendrá como objetivo prioritario pro-

curar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

El Estado, por medio del banco central, ejercerá de manera exclusiva la acuñación de moneda y la emisión de billetes; regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros.

El artículo 28 establece también que no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses y del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del gobierno federal o de los estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El mismo precepto establece que el Estado, sujetándose a las leyes, podrá, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, el uso y el aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. También establece que la sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley. El último párrafo establece que se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no sean onerosas para la nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

El artículo 131 de la Constitución establece importantes facultades de intervención del Estado en materia económica, al señalar que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen en tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por materia de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía, ni expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones que entrañen diferencias de impuestos o requisitos por razón de procedencia de mercancías nacionales o extranjeras (artículo 117, fracciones VI y VII).

El propio artículo 131 establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir y suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones

y el tránsito de artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o con cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al informar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

## EL DESARROLLO SOCIAL

La Constitución mexicana contiene también preceptos muy importantes para orientar el desarrollo social de la Nación. Mencionamos los más destacados:

1) Derecho universal a recibir educación. El artículo 3o. de la Constitución contiene una amplia regulación de este derecho. En esta materia se admite la concurrencia de los particulares conforme a ciertas normas. La educación es una materia concurrente entre federación y estados. Se otorga a las universidades y demás instituciones de educación superior la autonomía, o sea la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, respetándose la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas (artículo 3o.).

2) Protección al desarrollo de los pueblos indígenas (artículo 4o.).

3) Derecho a decidir el número y el espaciamiento de los hijos (artículo 4o.).

4) Derecho a la protección de la salud (artículo 4o.).

5) Derecho a la vivienda digna y decorosa (artículo 4o.).

6) Un amplio catálogo de derechos individuales y colectivos de los trabajadores (artículo 123).

## LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA LA POLÍTICA DE DESARROLLO

De los preceptos constitucionales que se han comentado resultan los siguientes elementos que la Constitución señala para la política económica o, incluso, para la más general de desarrollo:

1) México tiene un sistema económico mixto sujeto a la rectoría del Estado.

2) El sistema deriva del reconocimiento de tres sectores económicos: público, privado y social, con sus correspondientes regímenes de propiedad.

3) La Constitución protege un conjunto de libertades económicas, como son: la propiedad privada; la libre competencia; la libertad de trabajo, comercio e industria; la libertad de tránsito y de fijación de domicilio, y la libertad de asociación.

4) La rectoría económica del Estado tiene diversas manifestaciones pero éstas deben de encauzarse por medio de un sistema nacional de planeación democrática y participativa.

5) La Constitución mexicana define los sectores estratégicos cuya gestión queda reservada al Estado. Esta definición puede ser disminuida mediante reformas constitucionales, pero también puede ser aumentada por leyes del Congreso de la Unión.

6) La Constitución define los bienes que son del dominio directo de la nación y señala, como principio general, que su aprovechamiento y explotación pueden concesionarse a particulares, de acuerdo con las condiciones que establezcan las leyes.

7) La Constitución establece normas básicas para que los particulares adquieran el dominio de tierras y aguas de la nación.

En cuanto a la tenencia de la tierra, se prohíbe la existencia de latifundios y se establecen los límites de la pequeña propiedad.

También se dan bases para la propiedad social, esto es, los ejidos y las comunidades.

8) La Constitución ordena al Estado promover las condiciones para el desarrollo rural integral.

9) La Carta Magna señala el modelo básico para regular las relaciones obrero-patronales.

Así pues, la Constitución mexicana establece una economía de mercado cuya definición corresponde a las normas que emitan los gobiernos federal y estatales, pero, al mismo tiempo, señala responsabilidades importantes a la intervención del Estado en materia económica y social.

#### INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

Ahora bien, los instrumentos que señala la Constitución a los órganos del Estado en materia de política económica son determinantes para regular la actividad económica y el proceso general de desarrollo. Mencionaremos los más destacados:

1) Sistema de planeación del desarrollo: en escala federal, se atribuyen las facultades al Poder Ejecutivo con la intervención que señalan las leyes para el Congreso de la Unión. Para ello, en el plano nacional existen el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales correspondientes. En el nivel local, las entidades pueden también emitir planes de desarrollo estatal y programas sectoriales estatales.

2) En materia de finanzas públicas, las facultades son compartidas por el poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión en el ámbito federal, y en el local por los gobernadores y las legislaturas de los estados. Las facultades más destacadas en esta materia son las de aprobar los ingresos públicos de carácter tributario y el monto y composición del gasto público. Consecuentemente, los dos poderes también comparten la política de endeudamiento público.

3) El Congreso de la Unión tiene facultades para ejercer el control financiero del Poder Ejecutivo mediante la consideración y aprobación anual de la cuenta pública. Facultades análogas tienen los legisladores de los estados.

En cuanto a los ingresos públicos, la Constitución señala como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la federación y del Distrito Federal o del estado o municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. En consecuencia, los impuestos deben estar establecidos y regulados por ley y ser proporcionales y equitativos (artículo 31, fracción IV).

Por lo que se refiere al gasto público, el artículo 126 señala que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior.

La Constitución establece el principio de anualidad de los ingresos públicos y del presupuesto de egresos, al señalar que la Cámara de Diputados tiene como facultad exclusiva examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación; primero deberá discutir las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirla (artículo 74, fracción IV). El Senado intervendrá en materia de impuestos, por tener que determinarse por ley.

En cuanto a la deuda pública, el Congreso tiene facultad para sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29. El Congreso debe aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, tanto de la federación como el que, en su caso, requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público (artículo 73, fracción XVIII).

4) El Congreso de la Unión tiene facultades para legislar sobre importantes áreas económicas: tenencia de la tierra, hidrocarburos, minería, aguas nacionales, materia forestal, relaciones obrero-patronales, competencia económica y monopolios o prácticas monopólicas, protección al consumidor, comercio, juegos con apuestas o sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, vías de comunicación, postas y correos, moneda y tipo de cambio, abasto de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, promoción de la inversión mexicana, regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología y generación, difusión y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos y protección del ambiente (artículo 73).

En estas materias el Congreso federal legisla y el Poder Ejecutivo aplica las leyes; las facultades no atribuidas expresamente a la federación se entienden reservadas para los estados (artículo 124).

Al legislar sobre materias tan importantes, el gobierno federal tiene una amplia capacidad para regular la economía de mercado.

La política general del desarrollo y, en particular, la política económica deben cubrir tanto los aspectos macroeconómicos como los sectoriales y regionales, en sus aspectos microeconómicos.

En cuanto a la política macroeconómica, la obligación del Estado es mantener los equilibrios básicos de la economía, a saber:

a) Equilibrio de las finanzas públicas, determinando el monto de déficit máximo.

b) Criterios para el manejo de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria.

c) Criterios en cuanto al equilibrio de las cuentas externas de la nación: déficit máximo en la cuenta corriente de la balanza de pagos y montos, composición y servicio de la deuda exter-

na. Asimismo, montos permisibles de endeudamiento público interno en cuanto a monto y composición.

d) En cuanto a las políticas microeconómicas, el Estado está obligado a definir e instrumentar las políticas sectoriales y regionales correspondientes para obtener el crecimiento económico estable y sostenido que, al mismo tiempo, propicie un desarrollo social equitativo.

e) Los criterios fundamentales de la política de desarrollo, y concretamente de la política económica y social, son los establecidos en la Constitución. Es lo que pudiéramos llamar la política de Estado en materia de desarrollo.

f) Las políticas específicas para instrumentar los criterios constitucionales las fijan los poderes de la Unión, en el campo de su competencia, y los poderes de los estados, en aquellas materias en las que tiene facultades concurrentes o reservadas.

Es deseable que las políticas de desarrollo tengan un horizonte de largo plazo, aunque deban adaptarse a las constantes circunstancias del país y del mundo. Para ello, se requiere un consenso nacional que deberá ser objeto de negociación y definición por parte de los poderes de la Unión o de los estados y, desde luego, con la participación de los partidos políticos y de las organizaciones sociales. Una política de desarrollo de largo plazo no puede ser en extremo detallada, pero es deseable que se fijen, por lo menos, las políticas macroeconómicas correspondientes.

Las políticas de desarrollo deben estar sujetas al orden jurídico y, particularmente, a las prescripciones constitucionales. El Poder Judicial de la Federación tiene la importante función de controlar la constitucionalidad de los actos de autoridad, legislativos y administrativos, referentes a la política de desarrollo económico y social; también tiene la de velar por el respeto al sistema de distribución de competencias entre la federación y los estados. Los tribunales federales especializados tienen la misma responsabilidad en el ámbito de sus jurisdicciones. Lo mismo podemos señalar para los poderes judiciales de los estados. De esta manera, el Poder Judicial participa en la ejecución de la política nacional de desarrollo económico y social, y de las políticas correspondientes en las entidades federativas.

## COMENTARIOS FINALES

Consideradas las normas constitucionales que hemos citado en estos breves apuntes, cabe reflexionar que la economía mixta en México hace coexistir la economía de mercado —propiedad privada y libertades económicas— con la responsabilidad de la rectoría del Estado y con un importante conjunto de facultades de intervención de los poderes federales y locales que regulan la actividad económica, tanto de los particulares como de los sectores público y social.

La Constitución, además, establece un conjunto de valores que se deben respetar y procurar en las políticas de desarrollo que defina y ejecute el Estado. Estos valores son la libertad, la democracia, la justicia social y la independencia nacional.

El texto constitucional dota de importantes atribuciones al Estado para intervenir en la economía, bien sea mediante sus

funciones regulatorias, bien de la gestión directa de las áreas estratégicas. De la doctrina constitucional se deriva también la responsabilidad de fomentar el crecimiento de la economía en su conjunto así como de los sectores que se consideren prioritarios: todo ello para elevar los niveles de vida de la población y propiciar la justa distribución de la riqueza y del ingreso.

No caben, pues, políticas abstencionistas o pretendidamente neutrales de parte del Estado. Deben ser positivas y promotoras. Además de políticas macroeconómicas sanas, que propicien el crecimiento económico estable en el largo plazo, son necesarias políticas de fomento selectivo y eficaz en las áreas que se consideren prioritarias. No es posible aceptar, tanto por la realidad como por las normas constitucionales, una política económica neutra que confíe ciegamente en el funcionamiento de un mercado pretendidamente libre. El mercado, al ser un conjunto de normas e instituciones, debe ser establecido, regulado y limitado por la intervención del Estado.

Al reconocer lo anterior debemos advertir, asimismo, que no toda intervención del Estado en la economía es necesariamente positiva y benéfica. Una intervención excesiva o mal orientada puede ocasionar efectos negativos en el desarrollo económico y social. Las regulaciones excesivas o mal dirigidas perjudican la actividad económica o la distorsionan o inhiben. Lo anterior lo hemos apreciado los mexicanos al sufrir las consecuencias de políticas inadecuadas en materia de finanzas públicas, proteccionismo excesivo, reglamentaciones prolíficas, expansiones desmesuradas del crédito, políticas cambiarias inapropiadas o el crecimiento exagerado y desordenado de las entidades del sector público.

Las políticas de desarrollo económico y social requieren de un gran realismo en su concepción e instrumentación y de profesionalismo en su ejecución. También necesitan un amplio acuerdo de la sociedad y sus organizaciones. Dichas políticas deben ser coherentes y ejecutarse con perseverancia. No deben cambiarse, en lo fundamental, sino prolongarse a través del tiempo, para que puedan ser eficaces. Tampoco pueden ser rígidas, sino adaptarse, ante las cambiantes circunstancias del país y del mundo.

La debida y eficaz inserción de la economía nacional en lo internacional es un requisito indispensable de las políticas de desarrollo. No podemos vivir de espaldas a la creciente interdependencia de las naciones en todos los aspectos de la vida social. No son viables las concepciones aislacionistas o autárquicas. Al no poder ignorar la globalización tenemos que actuar de tal manera que la aprovechemos en la mayor medida posible y disminuyamos sus efectos negativos. El mejor modo de lograrlo es fortaleciendo nuestra eficiencia, nuestra productividad, la competitividad de México frente al resto del mundo.

Pero la viabilidad de un desarrollo sostenido, en una sociedad libre, democrática y justa depende, en forma determinante, de que superemos las condiciones de pobreza y desigualdad que prevalecen en una gran parte de la sociedad. Para ello se necesita que la sociedad mexicana y su gobierno sean capaces de formular y ejecutar políticas económicas y sociales apropiadas a las condiciones de nuestro país, que se mantengan en el largo plazo. 