

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

148  
24

FACULTAD DE DERECHO

---

ANALISIS HISTORICO  
DE LAS REFORMAS  
EN MATERIA ECONOMICA  
A LA CONSTITUCION DE 1917

( ARTICULOS 25, 26 Y 28 )

---

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA

*BERNARDO HORACIO CASTELLANOS FERNANDEZ*

1991



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E .

I.- INTRODUCCION.....	3
II.- GENERALIDADES DE LAS TEORIAS ECONOMICAS.....	5
II.1.- TEORIA CAPITALISTA.....	5
A) SMITH.....	5
B) RICARDO Y MALTHUS.....	20
C) ESCUELA NEOCLASICA.....	28
D) CRITICOS DEL CAPITALISMO.....	33
D.1) INSTITUCIONALISTAS.....	33
D.2) ESTRUCTURALISTAS.....	36
II.2.- TEORIA MARXISTA SOCIALISTA.....	40
A) MARX Y ENGELS.....	40
B) NEOMARXISMO.....	63
II.3.- ECONOMIA MIXTA.....	68
III.- ESTUDIO TEMATICO - HISTORICO DE LAS RE- FORMAS EN MATERIA ECONOMICA A LA CONS- TITUCION DE 1917 (ARTICULOS 25, 26 Y 28).....	91
III.1.- EL REGIMEN DE LOS MONOPOLIOS.....	91
A) CONCEPTO DE MONOPOLIO.....	91

B) EL MONOPOLIO EN LA CONSTITUCION DE 1917.....	94
B.1) ANTECEDENTES.....	94
B.2) REFORMAS AL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MONOPOLIOS.....	105
III.2.- EL PERFIL DEL ESTADO COMO RECTOR DE LA ECONOMIA.....	123
A) ANTECEDENTES.....	123
B) LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCION DE 1917.....	133
III.3.- HACIA LA PLANEACION DEMOCRATICA.....	150
A) ANTECEDENTES DE LA PLANEACION.....	150
B) LA PLANEACION DEMOCRATICA EN LA CONSTITUCION DE 1917.....	156
C) PRINCIPIOS BASICOS DE LA PLANEACION.....	165
D) ETAPAS DE LA PLANEACION.....	172
IV.- LA MODERNIZACION CONTEMPORANEA DE LA ECONOMIA MEXICANA.....	184
V.- CONCLUSIONES.....	193
VI.- BIBLIOGRAFIA.....	198

## CAPITULO I.

### INTRODUCCION.

El propósito del presente trabajo es realizar un análisis histórico de las reformas efectuadas al marco jurídico económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, para determinar si éstas han sido convenientes, si han seguido una línea política general o, si por el contrario, carecen de coherencia y orden.

Es necesario, primeramente, realizar un somero estudio de las distintas teorías político económicas, pretendiendo explicarlas en lo general, así como sus principales consecuencias.

Por ello, se procederá a dividir esta primera parte del trabajo en tres grandes grupos; el primero contendrá la exposición de la teoría capitalista desde las Escuelas Clásicas (Smith, Ricardo y Malthus), alguna mención al postclasicismo y los críticos de dicho sistema pero afines en lo general a sus ideas.

Posteriormente, se estudia la teoría marxista, con meras referencias al aspecto filosófico, las ideas implantadas como consecuencia de la Revolución de octubre y los postclásicos del marxismo, con los aspectos innovadores por ellos aportados.

En este primer capítulo, se analizará por último el sistema de economía mixta; es decir, aquel que pretende reunir aspectos de ambas teorías económicas, pretendiendo argumentar los aspectos críticos que conlleva un sistema como éste, sopesándolos, especialmente, en cuanto a la trascendencia que tiene sobre el grueso de la población en que se aplica.

Posteriormente, se realizará un análisis temático de los preceptos que conforman el marco jurídico económico previsto en nuestra constitución, refiriéndolos a su texto original, las reformas que se han efectuado y, desde luego, las tendencias político-económicas de las mismas, emitiendo juicios acerca de su conveniencia y, en su caso, haciendo notar la aplicabilidad de las mismas en el ámbito nacional, así como las contradicciones que se presentan por las circunstancias políticas en que se viven y la idiosincrasia de nuestros gobernantes.

Lo anterior, permitirá efectuar conclusiones sobre el desarrollo económico del país en el presente siglo y presentar las propuestas que considerarán necesarias implementar para optimizar la vida económica nacional.

## CAPITULO II.

### GENERALIDADES DE LAS TEORIAS ECONOMICAS.

#### II.1. TEORIA CAPITALISTA.

Aún cuando existen distintas formas que ha tomado el capitalismo tanto en la teoría como en la práctica, en general los distintos autores han coincidido en un conjunto de principios básicos que comprenden el núcleo de esta teoría. En consideración a que el presente trabajo es eminentemente jurídico y no económico, no pretende efectuarse un análisis exhaustivo de las diferencias en las teorías sostenidas por los autores que adelante se mencionan, sino que se hace superficialmente, ya que únicamente será punto de referencia al estudio contenido en el capítulo III del presente estudio.

##### A) ADAM SMITH.

Este autor, profesor escocés del siglo XVIII, es el primero que proporciona un marco general del modelo capitalista, contenido en su libro "La Riqueza de las Naciones". Su principal contribución fue el desarrollo del primer modelo de economía de mercado, para lo cual rompió con los pensadores de su época, ya que redefi-

nió el término riqueza al desligarlo del patrón oro prevaleciente en esa época, y afirmando que éste último era un simple medio de intercambio y en todo caso depósito de valor, y que no tenía éste último concepto en forma intrínseca. Para él, la verdadera fuente de riqueza eran los bienes y servicios que de alguna forma conducían al mejoramiento del bienestar material del género humano.

En este orden de ideas, estableció los principios fundamentales de la teoría del valor, el cual encontraba su base en el trabajo a diferencia de otros teóricos que con posterioridad sostuvieron la teoría del valor derivado de la utilidad que reporta a los seres humanos.

Conviene al respecto transcribir la opinión de tratadistas que estudiaron al autor que se analiza en este apartado. Dobb sostenía que "fué Adam Smith el primero que importó la frase "afán y pena" al problema del costo real; pero cuando se refería al trabajo como base del valor, parecía que lo tomaba con más frecuencia en su sentido original y objetivo de gasto material y concreto de energía humana que en ningún sentido subjetivo y psicológico" (1).

Para aclarar la diferencia entre una y otra teoría, se transcribe en lo conducente lo que sostiene Paul Singer: "según este enfoque, la actividad económica se dá esencialmente entre -

(1) DOBB, Maurice. Introducción a la Economía. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1982. Págs. 33-34.



el hombre y el medio físico y el hombre atribuye valor a los objetos o a los servicios en la medida en que satisfacen sus necesidades. El enfoque opuesto extrae el valor no de las relaciones del hombre con las cosas, sino del hombre con otros hombres, es decir, de las relaciones sociales. El valor, en este caso, es el fruto de las relaciones que se crean entre los hombres en la actividad económica. Y se mide por el tiempo de trabajo productivo que los hombres dedican a la actividad económica. La primera es la teoría del valor-utilidad, la segunda, la teoría del valor-trabajo" (2).

La premisa fundamental de este teórico es que los seres humanos actúan siempre en su propio interés, por ello consideraba necesario que la economía debía organizarse para obtener los mejores resultados, los cuales derivarían de la competencia entre las distintas personas dedicadas a una misma actividad, ya que por necesidad se veían forzadas a dar a los recursos a su disposición un fin de consumo que permitiría una nueva y más fructífera actividad productiva. Es decir, el carnicero, el sastre, el industrial y en general todos los hombres que desarrollan algún trabajo, tendrán que realizar una labor verdaderamente productiva para evadir que sus competidores eviten que sus bienes y servicios sean consumidos.

(2) SINGER, Paul. Curso de Introducción a la Economía Política. Ed. Siglo XXI. México 1983. Pág. 15.

Consideraba al trabajo como una mercancía más, por lo cual sostenía que los obreros trabajarían donde percibieran el salario más alto, por lo que los patronos se verían obligados a remunerarlos adecuadamente, o de lo contrario correrían el riesgo de perderlos.

En efecto, Smith sostenía literalmente lo siguiente: "Cuando en un país aumenta continuamente la demanda de aquellas personas que viven de su salario - trabajadores, jornaleros y sirvientes de todas clases -; cuando dicha demanda proporciona trabajo a un número de obreros superior a la cifra del año anterior, los trabajadores no necesitan ponerse de acuerdo para elevar sus salarios. La escasez de mano de obra origina una competencia entre los patronos, y éstos porfían entre sí para contratar a aquéllos, con lo que voluntariamente se rompe la natural coalición de los patronos para no subir los jornales" (3).

Ahora bien, Smith sostenía que la fuente de la actividad productiva tenía su origen en una propensión natural del género humano a permutar e intercambiar cosas por otras, lo que a su vez propiciaba la especialización de las personas en las distintas actividades económicas, provocándose con ello el progreso y un estímulo para el crecimiento económico, ya que sin dicha especialización, sería prácticamente imposible generar un conocimiento\_

(3) SMITH, Adam. Investigación Sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1987. Pág. 67.

novedoso de los oficios, profesiones, y de manera general de la ciencia y el arte.

En efecto, expuso lo siguiente: "La gran multiplicación de producciones en todas las artes, originadas en la división del trabajo, da lugar, en una sociedad bien gobernada, a esa opulencia universal que se derrama hasta las clases inferiores del pueblo. Todo obrero dispone de una cantidad mayor de su propia obra, en exceso de sus necesidades, y como cualesquiera otro artesano, se haya en la misma situación, se encuentra en condiciones de cambiar una gran cantidad de sus propios bienes por una gran cantidad de los creados por otros; o lo que es lo mismo, por el precio de una gran cantidad de los suyos. El uno provee al otro de lo que necesita, y recíprocamente, con lo cual se difunde una general abundancia en todos los rangos de la sociedad" (4).

Esta última opinión ha sido considerada como fundamental por diversos tratadistas, y quien la defiende con mayor ahínco es Shackle, quien sostuvo que el pasaje mejor conocido del libro "La Riqueza de las Naciones", que para muchos está considerado como la piedra fundamental de la teoría económica, es aquel que describe las ventajas de la especialización o división del trabajo. Según Shackle el principio que Adam Smith explicó en dicha obra es eterno y de aplicación universal, y consiste esencialmente en sub-

(4) SMITH, Adam. Opus Cit. Pág. 14.

dividir, en los elementos más sencillos posibles, la tarea total de la comunidad de proporcionarse un sin número de diversos productos cuya elaboración requiere muchísimas manipulaciones diferentes, y en permitir que cada persona se dedique por completo a uno de estos elementos. De esta manera, afirma Shackle, " la persona puede emplear al máximo sus dotes naturales, y mejorarlas por medio de la práctica constante; puede evitar la pérdida de tiempo y de energía nerviosa que significaría su continua adaptación a nuevas tareas" (5).

Para que un sistema como el descrito pudiese funcionar, se requería además de una ilimitada existencia de la propiedad privada, de mercados libres irrestrictos, en los cuales intervendrían muchos vendedores y oferentes de servicios y muchos compradores y consumidores de toda clase de bienes y servicios.

Adicionalmente, sería necesario contar con un gobierno pasivo, entendiendo por esto aquél que no interfiera en las transacciones económicas de sus subditos o gobernados.

Este último aspecto ha sido también corroborado por los estudiosos de la economía como una de las premisas fundamentales de Adam Smith. Ferguson refiriéndose al autor citado sostuvo: "En resumen, alzó su voz en favor de la libertad económica. Propuso ele-

(5) SHACKLE, G.L.S. Para Comprender la Economía. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1983, Pág. 47.

var al máximo la riqueza por medio de la reducción al mínimo, más que por una elevación al máximo, de la interferencia estatal en la economía. En lugar de una economía estatal planificada, abogó por la supresión de obstáculos legales para el ejercicio de la iniciativa privada-política que desde entonces se ha apodado como programa de "estate quieto" o "siéntate" (6).

Este último aspecto, reviste una importancia medular para el presente trabajo, en consideración a que a lo largo de este siglo, la actividad económica de los particulares se ha visto restringida por el Estado en mayor medida cada vez, sin prejuzgar por el momento acerca de la conveniencia de dichas medidas.

Retomando el orden, es conveniente mencionar que las ideas de Smith estaban en contraposición con las monárquicas, que eran por definición absolutistas, por ello el autor en cita pretendía en lo general otorgar a los seres humanos un mayor grado de libertad individual, de tal forma que los gobiernos poderosos al determinar decisiones de carácter arbitrario no interfieran en la vida de las personas. Lo anterior logrará el surgimiento de un número indefinido de empresas propiciando entre ellas una competencia sana en la que se aplique para lograr el bienestar de la sociedad, el factor de la armonía.

(6) FERGUSON, J.M. Historia de la Economía. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1984. Pág. 70.

Ampliando este último aspecto, conviene mencionar la opinión de Eric Roll, que sostuvo: "No debemos olvidar que el autor de La Riqueza de las Naciones es también autor de Teoría de los Sentimientos Morales; y no podemos entender las ideas económicas del uno sin algún conocimiento de la filosofía del otro. Según Smith, la conducta humana es movida naturalmente por seis motivaciones: el egoísmo, la consideración, el deseo de ser libre, el sentido de la propiedad, el hábito del trabajo y la tendencia a trocar, permutar y cambiar una cosa por otra. Dados estos resotes de la conducta, cada hombre es, por naturaleza, el mejor juez de su propio interés y debe, por lo tanto, dejársele en libertad de satisfacerlo a su manera. Si se le deja en libertad, no sólo conseguirá su propio provecho, sino que también impulsará el bien común" (7).

Es decir, Smith consideró que la competencia entre las distintas fuerzas económicas aseguraba que los miembros de una determinada sociedad pudiesen adquirirlos a sus costos reales, generando que los productores de bienes y servicios los incrementen siempre en el momento y lugar adecuados.

Lo anterior según el autor que se analiza provocaría una armonía entre la producción y el consumo incrementándose el bienestar público.

(7) ROLL, Erich. Historia de las Doctrinas Económicas. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1987. Pág. 148.

Para ello efectuaba el siguiente razonamiento: el capitalista o propietario de los medios de producción tiene como objetivo el obtener el máximo de beneficio posible; si produce un bien semejante a aquél que fabrica su competencia y existen diversos entes económicos que lo hacen, el precio tendrá que ser uniforme en un lugar y época determinados. Este último, tendrá forzosamente que consistir en la suma del costo de producción más un beneficio que corresponderá al productor (para él sería utilidad, en tanto que para el sistema marxista estaría definido como plusvalía, - adelante se mencionará la diferencia entre ambos conceptos). Si se desea incrementar la ganancia, existirían únicamente dos caminos; el primero consistiría en reducir los costos de producción y el segundo la utilización eficaz de otros factores de producción ya existentes, o sea la utilización racional de los recursos naturales y la mano de obra o trabajo asalariado, aún cuando resulta a su juicio más fácil obtener el objetivo deseado mediante la división y especialización del último concepto mencionado.

De esa forma, Shackle manifiesta: "...lo que se produce tiene siempre un valor económico; en el sentido económico de la palabra, producir es tomar algunas cosas pre-existentes y hacerlas de mayor valor" (8). Siguiendo con el mismo autor, tenemos que afirma: "...está el asunto de saber qué clase y qué cantidad de cosas hay que producir. Y este problema, cuya raigambre, por decirlo así, se

(8) SHACKLE, G.L.S. Opus Cit. Pág. 38.

encuentra en la base de la teoría de la producción, se extiende hacia arriba a las regiones de la teoría de los gustos del consumidor y la de la distribución del ingreso" (9).

Tanto para Smith como para sus detractores, el principio de división y especialización de la mano de obra tiene importancia primordial, por ello, adelante se dedicará un espacio al análisis que en contraposición a dicha teoría hacen unos y otros.

Es importante mencionar que de acuerdo con la teoría económica sustentada por Smith, cuando un productor de artículos encuentra la forma de reducir sus costos de producción, sus competidores implementarán un sistema semejante, generándose con ello una mayor producción de los artículos y consecuentemente una nivelación en el precio real del producto debido a una saturación del mercado.

Sin embargo, el productor que primeramente obtiene la innovación genera para sí un alto beneficio frente al que obtienen los demás productores de artículos semejantes, provocando con ello un incentivo adicional a la empresa que busca nuevos cauces de producción. Adicionalmente, y debido a esos altos rendimientos que se generan en el caso anotado, otras empresas, incluso de giro económico diverso, se interesarán en la producción de esos artículos.

(9) SHACKLE, G.L.S. Opus Cit. Pág. 41



No debe perderse de vista que es precisamente el interés en aumentar al máximo las ganancias monetarias de cada uno de los fabricantes o productores de los artículos lo que genera el desarrollo del sistema económico, de ahí que un acto egoísta pueda tener dentro de este sistema un beneficio social generalizado, sin que para ello sea indispensable la intervención directa de la voluntad del capitalista.

En otro orden de ideas, y dado que este trabajo tiende a confrontar los distintos modelos de producción humana, es de primordial importancia considerar el papel que para Smith representa el trabajador dentro del modelo de producción por él considerado.

La economía, en aquella época, sufría una gran transformación. La Gran Bretaña experimentaba su primera Revolución Industrial dado que daba el paso de la sociedad agrícola rural a la sociedad industrializada. Ello propició que un considerable número de campesinos abandonaran sus tierras para ir en busca de trabajo en las ciudades que iniciaban el proceso de industrialización. Otros, por el contrario, decidieron hacerlo voluntariamente, puesto que consideraron que en las fábricas recién establecidas se pagaban salarios más altos que los que en el campo hubieran podido ganar. En esas industrias, los salarios serían bajos o altos, según Smith, dependiendo de las necesidades que tuvieran las mismas para emplear un determinado número de obreros en la elaboración de

cierto producto. Esas "necesidades", decía Adam Smith, son las señales de la "mano invisible" que indica a los trabajadores en qué fábricas son requeridos y necesarios.

Ahora bien, el problema que surge al trabajador al obtener un empleo, es saber cómo gastar sus ingresos, ya que como cualquier otro consumidor siempre tratará de obtener los mejores productos al precio más bajo para así obtener de su dinero una mayor satisfacción, situación que ejercerá sobre los vendedores, una presión a efecto de que éstos se vean obligados, hasta cierto límite, a reducir sus precios lo más bajo posible. Esto hace considerar que al igual que existe una competencia entre los trabajadores con el objeto de obtener los mejores empleos, igualmente existe competencia entre los vendedores con el propósito de obtener el dinero de los consumidores. Ambas competencias propician una reducción en el nivel de los precios, dado que, por una parte, los trabajadores al desempeñar su labor y tratar de satisfacer a sus patrones, se reducen los costos de producción y por lo tanto igualmente los precios; y por la otra, la manera en que los vendedores tratan de atraer a los consumidores es mediante la oferta de precios bajos. Estos estimulan el crecimiento del sistema capitalista de competencia, cuya fuerza impulsora es el deseo de obtener altos beneficios que alienta a los capitalistas.

Empiezan pues a abrirse camino los más fuertes haciendo a un lado a los débiles, al buscar los más altos beneficios y procuran

do llevar a cabo innovaciones a los artículos que producen para mantenerse cuando menos al mismo ritmo de producción de los demás. Los capitalistas, al tratar de obtener las mayores utilidades, proceden a la inversión de capitales cada vez más fuertes, construyendo así fábricas más grandes y tratando de aplicar los más eficientes sistemas de producción, lo que trae como consecuencia la creación de un mayor número de empleos y por lo tanto un aumento en el poder adquisitivo de la población.

Del proceso anteriormente descrito, los capitalistas obtienen una parte y los trabajadores otra. "...el precio de la mayor parte de las mercancías se resuelve en tres partes. Una de ellas paga los salarios del trabajo; otra los beneficios del capital, y la tercera, la renta de la tierra, factores empleados en producirlas y llevarlas al mercado. El precio de algunas mercaderías se compone sólo de dos de las tres citadas partes, a saber: los salarios del trabajo y las ganancias del capital; en muy pocos casos consiste aquél en una sola, los salarios del trabajo. Pero el precio de todas las mercaderías ha de resolverse necesariamente en alguna de las tres o en todas ellas, pues la que no se resuelve en renta o en salarios ha de rendir necesariamente un beneficio a cualquier persona" (10). Smith consideraba que los sueldos se destinaban a la subsistencia de los trabajadores, misma que podía ser elevada en la medida en que la economía se expandiera. Asimismo,

(10) SMITH, Adam, Opus Cit. Pág. 259.

temporalmente puede llegarse a una escasez de trabajadores, cuando la acumulación de capital se dé a un ritmo más rápido que el índice de crecimiento de la población, y por lo tanto habrá un aumento en los salarios. Empero, Smith consideraba que este incremento a los salarios trascendería en el aumento de la población, puesto que dicho incremento les daría a los trabajadores no sólo lo necesario para ellos mismos sobrevivir, sino también para el mantenimiento de más niños; ésto hará que se desate una competencia entre los obreros por conseguir los empleos que se encuentren disponibles, ya que al aumentar la población los salarios disminuirán.

De acuerdo con Smith, puede ser enorme la diferencia entre los ingresos que perciben los capitalistas y los que perciben los obreros, (aquéllos se encuentran más allá de un nivel de subsistencia), diferencia que para Smith, se encuentra justificada, en virtud de que los capitalistas no consumen todo lo que perciben totalmente, sino que parte de sus percepciones las destinan para la construcción de fábricas y por ende para la creación de más empleos. Así pues, la vida económica seguirá un crecimiento ininterrumpido dado que se encontrarán disponibles más bienes y servicios y por lo tanto se elevará, aunque muy lentamente, el nivel de la vida de los obreros.

En efecto, este autor sostenía que: "Cuando el capital que una persona poseé es sólo suficiente para mantenerla un corto número de días o muy pocas semanas, rara vez piensa obtener de él un

ingreso. Lo va consumiendo con la mayor parsimonia posible, y procura adquirir con su trabajo algo que lo reemplace antes de que se consuma por completo. En este caso, su renta deriva exclusivamente de su trabajo. Pero cuando el hombre poseé un capital suficiente para mantenerse por meses o años, procura naturalmente obtener algún ingreso de la mayor parte de aquél, reservándose tan solo para el consumo inmediato la parte necesaria hasta que dicho caudal comience a dar sus frutos" (11). Asimismo, Smith afirmaba que existían dos maneras diferentes de utilizar el capital para que rindiera al inversionista un ingreso o beneficio. El primero consistía en procurarse, manufacturar o comprar bienes para venderlos con un beneficio, y el segundo consistía en mejorar las tierras o comprar aquéllas máquinas útiles, instrumentos de comercio, u otra clase de bienes, que produjeran un ingreso o una ganancia sin necesidad de tener que cambiar de dueño. Al primer tipo lo denomina capital circulante, y al segundo capital fijo.

Según Smith debe darse además, para que continúe el crecimiento económico, una especialización de la mano de obra cada vez mayor, y así las personas, a efecto de satisfacer sus propias necesidades empezarán a depender más del correcto funcionamiento del sistema económico y dejarán de ser cada día más autosuficientes.

De todo lo anterior puede concluirse que para que el creci-

(11) SMITH, Adam. Opus Cit. Pág. 252

miento económico siga adelante, deben satisfacerse las suposiciones planteadas por el autor en cuestión, y para esto, no debe permitirse el surgimiento de monopolios que afectarían su modelo económico. Por otra parte, el gobierno debe limitarse única y exclusivamente a la creación y aplicación de las leyes, la defensa nacional y a la realización de obras públicas que, debido a que no son lucrativas, no las llevarán a cabo los integrantes del sector privado. Aún cuando los planteamientos de Smith se ponen cada vez más en tela de juicio, constituyen todavía la orientación fundamental de casi todos los economistas del mundo occidental; planteamientos que hoy día son la base de la teoría de los economistas de índole conservador y que forman parte de la posición básica del liberalismo clásico que durante el siglo XIX floreció plenamente en latinoamérica.

#### B) RICARDO Y MALTHUS.

David Ricardo (1772 y 1823) quien a la vez se opuso y amplió los planteamientos de Smith, elaboró una serie de principios que contribuyeron al desarrollo de la doctrina económica capitalista. Su argumento fundamentalmente consistió en concebir, en una economía capitalista, tres tipos de actividades económicas básicas o factores productivos, cuyos intereses sin que sean opuestos, no necesariamente tienen que coincidir. Estos tres tipos de economías son: los propietarios terratenientes, los capitalistas y los tra-

bajadores. "Sin embargo, a diferencia de la función producción de Smith, la de Ricardo está sujeta a la productividad marginal decreciente que resulta del hecho de que la tierra es variable en calidad y fija en la oferta. Como resultado, no sólo la productividad marginal de la tierra, sino también la del capital y el trabajo declinan cuando se incrementan los cultivos" (12).

Abundando sobre lo anterior, por una parte, la cantidad de las tierras, propiedad de los terratenientes, al ser relativamente fija, su valor aumentará por el incontenible crecimiento de la población y por el aumento en la demanda de los alimentos. Consecuentemente, gran parte de los ingresos que perciben los propietarios terratenientes provendrá de los capitalistas.

El problema económico reside fundamentalmente en que los terratenientes, a diferencia de los capitalistas quienes invierten la mayor parte de las utilidades que obtienen, pueden destinar sus ingresos en adquisición de lujos, y por otro lado los trabajadores destinarán los ingresos que perciban por concepto de su trabajo para su supervivencia.

Los precios aumentarán con motivo del aumento en la demanda de los alimentos, por lo que, a efecto de permitir la superviven-

(12) ADELMAN, Irma. Teoría del Desarrollo Económico. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1984. Pág. 56.

cia de los trabajadores, los capitalistas se verán obligados a aumentar sus salarios sufriendo por ende, una reducción en sus beneficios y utilidades, pero de manera proporcional aumentarán los ingresos de los propietarios terratenientes. Sin embargo, dicho incremento a sus ingresos provenía también de la calidad de la tierra. De acuerdo con Maurice Dobb, conforme aumentaba el mercado del trigo, una vez que ya estaban labrados los suelos más fértiles, el cultivo se extendía a los suelos inferiores, en donde el gasto de trabajo necesario para producir una arroba de trigo era mayor que en las tierras mejores. El valor del trigo pues, era fijado por el trabajo invertido al margen del cultivo, es decir, bajo las condiciones naturales favorables. De esta forma, Dobb expresó: "La renta existía debido a las diferencias en la fertilidad de los diversos suelos". (13).

En la época en que Ricardo elaboró sus principios, la economía inglesa vió obstaculizado su crecimiento, dado que eran cada vez menos los ingresos nacionales de los que se invertían en el sistema económico. Existía la posibilidad de conseguir en el mercado extranjero alimentos a precios muy bajos, por lo que el Estado inglés consideró la conveniencia de imponer aranceles muy elevados y así proteger a los productores ingleses de alimentos de la

(13) DOBB, Maurice. Opus Cit. Pág. 28.



importación de los mismos. Sin embargo, Ricardo opinaba lo contrario. Para él, esos aranceles deberían desaparecer para poder seguir adquiriendo del exterior los alimentos a los precios más bajos posible y así éstos, o disminuirían aún más, o bien, se mantendrían siempre en un mismo nivel. El crecimiento económico pues, continuaría ininterrumpidamente ya que se lograría que la parte de los ingresos correspondientes a los capitalistas permanecería con su nivel anterior, en relación con los ingresos nacionales. Sin embargo, es preciso mencionar que no consideró al comercio exterior como una panacea, ya que "aún cuando altamente beneficioso para un país, pues aumenta la cantidad y variedad de los objetos en que puede gastarse el ingreso, y proporciona, por la abundancia y baratura de los bienes, incentivos para ahorrar, no muestra ninguna tendencia a aumentar las utilidades del capital, a menos que los productos importados sean de la clase en que se gastan los salarios del trabajo" (14).

David Ricardo concluyó que se debía llegar a la especialización para la elaboración de uno o varios productos, y proceder a su comercio con sus respectivos excedentes, cambiándolos por artículos elaborados por otros países; Ricardo tomó como base para llegar a esta conclusión, el hecho de que en el mundo no puede haber dos países que tengan los mismos recursos naturales y, asimismo, tanto los gastos como las preferencias de los habitantes de

(14) RICARDO, David. Principios de Economía Política y Tributación. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1959. Pág. 101.

una nación, así como sus formas de producción son distintas a las de cualquiera otra. Igualmente Ricardo consideraba que todas las naciones deberían adoptar disposiciones que permitieran el libre comercio, haciendo a un lado todos aquellos obstáculos que dificultaran las transacciones internacionales. Con ello se lograría, aunado a las características consuetudinarias que de manera general tienen la oferta y la demanda, una justa división entre los países respecto de los beneficios obtenidos con motivo del comercio internacional.

La idea central de David Ricardo, en el sentido de que el comercio internacional nos lleva a aumentar la producción de bienes y servicios a nivel mundial, ha sido puesta en tela de juicio por muy pocos economistas. Sin embargo, los estudiosos de la economía no han podido llegar a un acuerdo relativo a cómo debe llevarse a cabo la repartición de los beneficios obtenidos a través del comercio internacional entre los países que en él intervienen, máxime cuando se trata de un comercio que se realiza entre zonas agrícolas un tanto cuanto pobres y países que han alcanzado un nivel industrial considerable. Se ha llegado incluso a afirmar que quienes obtienen las ganancias más altas son los países industrializados respecto de aquellos países que cuentan con un mínimo de avance tecnológico industrial. Esto es, que son los países ricos los que se ven favorecidos por el comercio internacional en perjuicio de los países pobres. A esta doctrina de David Ricardo se le ha denominado generalmente como la "ventaja comparativa". Sin

embargo, ello no obsta para que el autor en cita reconozca la conveniencia del comercio exterior. Así pues afirmó: "Ninguna extensión del comercio exterior aumentará inmediatamente la suma de valor que posee un país, aún cuando contribuirá en gran medida a aumentar la masa de bienes y, por consiguiente, la suma de disfrutes" (15).

Por lo que toca Thomas Malthus (1766-1834), cuya principal contribución a la teoría económica fue referente al estudio de la población (demografía), tenemos que halló, respecto de la "mano invisible" postulada por Adam Smith, ciertos defectos que podrían obstaculizar el sano desarrollo de la economía. Malthus concluyó que el poder de la población para crecer es infinitamente mayor que el que tiene la tierra para producir medios de subsistencia para los humanos. Esa conclusión tuvo como base el hecho de que los alimentos son indispensables para la existencia del hombre, y por otra parte, él suponía que era normal que entre los sexos se diera la pasión y se mantuviera latente y trajera como consecuencia la sobrepoblación. Aun cuando consideró que el problema iba más allá, con efecto dijo "el problema es si los estímulos al crecimiento de la población, o aun la tendencia natural de ésta a crecer más que los fondos destinados a su mantenimiento, propor-

(15) RICARDO, David. Opus Cit. Pág. 98

cionarán o no un aliciente adecuado para el aumento de riqueza" (16).

Se han de considerar dos puntos principales, para poder llevar a cabo un análisis objetivo y obtener un resultado confiable de la teoría sostenida por Malthus, y son: su impresión respecto de la naturaleza del hombre, y las consecuencias que podrían acarrear sus ideas referentes al crecimiento de la economía y sus resultados para la proposición de normas de índole económica.

Erich Roll, en su citada obra Historia de las Doctrinas Económicas dice: "Malthus expuso esto con la fórmula de que la población tendía a aumentar en progresión geométrica (1, 2, 4, 8, 16, 32...) mientras que las subsistencias aumentan sólo en progresión aritmética (1, 2, 3, 4, 5, 6...). Muy bien puede ser que considerase esta fórmula simplemente como un ejemplo; pero el exponerla en esta forma contribuyó a hacer llamativa su teoría y a ganarle en seguida muchos partidarios y detractores" (17). Asimismo, Erich Roll afirma con dicha obra que Malthus pensaba que el único medio de mantener a la población dentro de los límites de las subsistencias eran el vicio y la miseria, y que así descartó las opiniones optimistas sobre el futuro de la sociedad.

Considerando la opinión que Malthus tenía sobre la natura-

(16) MALTHUS, Thomas Robert. Principios de Economía Política. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1946. Pág. 264.

(17) ROLL, Erich. Opus cit. Pág. 195.

leza humana, resulta evidente que su predicción sobre la miseria y la desesperación era correcta, sobre todo para los pobres. A diferencia de Smith quien sostenía que los salarios tendían a la subsistencia pudiendo llegar a un nivel de prosperidad, Malthus consideraba que estos siempre se mantenían en ese nivel de subsistencia para el hombre, y se debía a las fuerzas naturales del crecimiento demográfico. Para Malthus la naturaleza humana constituye un verdadero problema; no podía cambiar. Sostenía que cada vez que los hombres percibían un aumento salarial, procreaban un número mayor de hijos y en consecuencia proporcionalmente sus salarios sufrirían una disminución hasta llegar nuevamente a los niveles de subsistencia. Al respecto, opinaba que no debía hacerse nada referente a la pobreza de los hombres; éstos son los responsables de su propio destino. La economía se vería obstaculizada en su crecimiento si se destinaran los recursos para ayudar a los pobres, en vez de canalizarlos a la inversión y así obtener nuevos capitales.

El fundamento que utiliza Malthus para apoyar su teoría, es que para él, uno de los tantos aspectos que conforman la naturaleza del hombre es inmutable y se mantiene siempre fijo. Este aspecto inalterable y fijo es el de la reproducción; el hombre, afirma Malthus, siempre estará en reproducción hasta el grado en que los medios de subsistencia que se encuentren disponibles se lo permitan. Sin embargo, no estamos del todo de acuerdo con esto; basta observar en la actualidad que el crecimiento demográfico en un gran número de sociedades industrializadas, ha disminuído a medida

que el nivel de progreso de dichas sociedades se ve acrecentado. En consecuencia creemos conveniente el no hacer enunciados de carácter general sobre la naturaleza inalterable y fija del hombre.

### C) ESCUELA NEOCLASICA.

La Escuela Neoclásica contribuyó en gran medida al desarrollo de la doctrina económica capitalista, ya que quienes forman parte de la misma, refinaron y ampliaron aún más los principios postulados por los economistas clásicos. Coincidieron los economistas neoclásicos en la época en que Marx dió a conocer su teoría, y trataron de demostrar que éste estaba equivocado, o cuando menos, de demostrar que quizá el único sistema económico factible era el capitalismo. Afirmaban estos pensadores de la Escuela Neoclásica, que en el sistema económico, los detentadores de los medios de producción (tierra, mano de obra y capital) son a quienes les corresponde la mayor parte de las utilidades obtenidas de la misma producción, dado que son precisamente esos medios los que impulsan el desarrollo de la economía; utilidades que les corresponden en proporción a las aportaciones que hiciesen de dichos medios. Asimismo, al llegar a la conclusión de que los factores de la oferta y la demanda también determinaban el valor de un producto y no estaba únicamente en función del costo de su fabricación, llegaron a unir, para determinar el precio de un artículo, los deseos de los

consumidores con los costos de su producción. Demostraron matemáticamente que sólo a través del sistema capitalista, se lograría aumentar al máximo el bienestar de cada persona, dado que es el sistema en el cual se da una libre competencia.

Durante la época en la que floreció la Escuela Neoclásica, un número considerable de economistas empezó a poner en duda sus principios ya que fue cuando en casi todas las economías capitalistas existentes en el mundo en ese entonces, existía el problema relativo a las inflaciones y depresiones, lo que hacía suponer que hubiese una falla en la teoría capitalista. Se llegó a la conclusión, después de tratarse de explicar el por qué se presentaba dicho problema, de que no era conveniente el que aumentara más rápidamente la oferta de dinero que la necesidad que la economía tenía del mismo, ya que se podría llegar a invertir en exceso durante un determinado lapso de tiempo y en consecuencia, a la larga, los ingresos nacionales se verían reducidos junto con un desempleo de un gran número de personas. A efecto de que continuara el crecimiento económico de forma ininterrumpida, consideraban necesario la administración por parte de un banco central del dinero que se encontrara existente.

Sin embargo, en el año de 1929 la economía de los Estados Unidos sufre la tan famosa llamada "gran depresión", la cual no tardó en extenderse por el resto del mundo. La situación parecía indicar que no del todo estaba bien fundado el optimismo de que

eran víctimas los economistas neoclásicos. El panorama era verdaderamente aterrador; todo indicaba que la economía no saldría adelante. Basta sólo con ver que en el país antes mencionado, los índices de desempleo llegaron a un 25% y hubo una disminución de un 40 a un 50% de los ingresos reales.

Sin embargo, tenemos el surgimiento de un gran economista inglés de nombre John Maynard Keynes (1883-1946), cuya preocupación primordial fue el rescatar al sistema capitalista y su idea básica es de gran similitud a la teoría formulada por Malthus. Keynes, autor del libro La Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero (The General Theory of Employment, Interest and Money) publicado en 1936, decía que el problema fundamental era el de los ahorros, afirmando que los ingresos nacionales experimentarían una disminución hasta el nivel más bajo, generando como consecuencia el desempleo, a menos que los ahorros regresaran de algún modo u otro a ser parte de las erogaciones.

Ferguson en su libro Historia de la Economía, manifiesta que Keynes rompió con sus contemporáneos ortodoxos en diversas cuestiones de importancia fundamental, y llegó a ser considerado por algunos de ellos como un pensador meramente superficial y un radical peligroso. De acuerdo con este autor, Keynes fue de los primeros en atacar la doctrina, vieja de un siglo, de que las fuerzas económicas que actúan en una economía capitalista tienden



a producir la ocupación de todo el que quiera trabajar a los salarios dominantes; por el contrario, sostuvo que en los reajustes de la economía de posguerra, la libre competencia debía modificarse o complementarse por procedimientos artificiales, como la regulación estatal del tipo de interés, la dirección monetaria, y grandes gastos estatales, si se quería conseguir la ocupación total. Rechazando el punto de vista dominante entre los economistas de que el poder adquisitivo crece de la producción, Keynes afirmó que éste debe anticipar a la producción. "Se oponía al ahorro porque no todo lo que se ahorra se invierte. De aquí que insistiese en que todos debían gastar hasta el límite, debiendo el estado cuidar de las fallas y del seguro de vejez" (18).

Keynes propuso como solución para remediar los problemas económicos que se presentaban, la intervención del Estado en la economía para estimularla, mediante el uso de las facultades que tiene para hacer que disminuyeran las erogaciones con el objeto de que, durante los períodos inflacionarios, los precios no experimentaran aumentos. Igualmente, consideró que el gobierno mediante el poder que posee de imposición podría coadyuvar al crecimiento económico a través del presupuesto nacional. Definitivamente, Keynes afirmó que el Estado debía asegurar el crecimiento de la economía y la estabilidad nacional mediante la imposición de normas de carácter fiscal, y administrando a través de un Banco Central

(18) FERGUSON, J.M. Opus Cit. PÁg. 244.

las cantidades de dinero existentes sin implicar que él interviniera en la producción de bienes y servicios y por lo tanto que volviera a las prácticas monopólicas que se dieron durante el siglo XVIII.

Para Erich Roll, la doctrina de Keynes sostenía que cuando la tributación, los empréstitos, los controles directos tales como el de los precios, la distribución y el racionamiento de los bienes de consumo (cosas no muy eficaces, pero indispensables en cierta medida) se hubieran empleado plenamente, todavía quedaría una brecha, un exceso de fondos disponibles en relación con las ofertas también disponibles, que sólo podría rescatar un sistema radical de pagos diferidos. "Este sistema de créditos de postguerra tendría la ventaja adicional de proporcionar una reserva contra la disminución del poder adquisitivo en el período posbélico" (19).

Efectivamente, Keynes fijó principios que podían hacer a un lado la inestabilidad de la economía y el desempleo, y a asegurar el correcto y ordenado funcionamiento del sistema capitalista. Así pues, gran parte de sus argumentos pueden llevarse a la práctica en los países que por su grado de desarrollo forman parte del tercer mundo, no obstante que su doctrina tuvo lugar en países que contaban con una economía moderna y estaban altamente industrializados. Claro está que sus ideas no pueden ser consideradas

como la solución para todos aquellos países que se encuentran en vías de desarrollo, dado que el proceso de desarrollo de los países que forman el tercer mundo, implica cambios de carácter sustancial en la economía de los mismos, y de ellos el sistema keynesiano no se ocupa.

#### D) CRITICOS DEL CAPITALISMO

A continuación se hará un análisis muy breve de otros dos grupos de economistas que emitieron opiniones de carácter crítico respecto del sistema capitalista, su funcionamiento, así como las deficiencias que la teoría del mismo presenta. Se hablará primeramente de aquéllos economistas que forman el grupo de los institucionalistas, y cuyas teorías y críticas se fundamentan en la experiencia de los países que tienen un alto grado de desarrollo, como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica. Por otra parte se hará referencia al grupo de los estructuralistas mismo que formuló sus postulados basándose en la situación económica que experimentaban los países latinoamericanos.

##### D.1.) LOS INSTITUCIONALISTAS.

Fue durante la época en que los grandes monopolios tuvieron su etapa de auge cuando surgió uno de los personajes más representativos de la Escuela de los Institucionalistas, y podrá decirse

que es el fundador de la misma, el cual manifestó su preocupación respecto de lo que implicaba el concepto de la equidad dentro de la teoría económica. Se trata de Thorstein Veblen quien nació en el año de 1857 y falleció en el año de 1929. Por una parte, se tiene que el autor en cita sostenía que el comportamiento del hombre no se basaba fundamentalmente en el egoísmo, que no había realmente una competencia dentro de los mercados que constitúan el sistema capitalista, y asimismo criticó la actitud del Estado dentro de la economía ya que éste intervenía de un modo directo en la misma.

En ese entonces, para la elaboración de principios de carácter económico, apareció un método considerado como "evolutivo", ya que tocaba los puntos referentes a la propensión que tenían las naciones hacia las guerras y el tema relativo al poder económico; campos de estudio que olvidaron por completo los economistas ortodoxos.

Para Ferguson los institucionalistas tendían a interesarse sobre todo por las instituciones de elaboración humana, tales como la propiedad privada, la competencia y el monopolio, y por la transformación de estas instituciones en interés de la reforma social. "Estudian el origen, crecimiento y mecanismo de las instituciones, sobre la base de que la competencia se ha derrumbado como regulador de la actividad económica, y que la vida económica debe reorganizarse a su debido tiempo por alguna clase de control so-

cial sobre las instituciones. Hablando con carácter general, podemos decir que son capitalistas progresistas más que socialistas" (20).

Concretándose a Veblen, el afirmaba que la producción de bienes y servicios estaba en un segundo plano; que los capitalistas sólo buscaban incrementar sus beneficios mediante el uso de artimañas, ya fuera saboteando la producción de los demás, o bien, utilizando sus ingresos, más que para la elaboración de productos que satisficieran las necesidades de la población, para lo que él denominó "consumo conspicuo", es decir, un consumo destinado simplemente para hacer ostentación de riqueza. Con base en esto, se opuso a lo que Adam Smith sostenía respecto de la "mano invisible", que a través de ésta podía transformarse el egoísmo del hombre en un paraíso económico.

Por otra parte, afirmaba que no había un comportamiento racional por parte de los consumidores y productores, lo que hacía que en el sistema capitalista no se diera una perfecta competencia y que era necesario, para alcanzar un adecuado desarrollo tecnológica y económicamente hablando, la elaboración de teorías que se basaran en la historia, la cultura y sobre todo en el comportamiento del ser humano, en lugar de formular sólo doctrinas econó-

(20) FERGUSON. J.M. Opus Cit. Pág. 250.

micas de carácter ortodoxo. Además, debe dársele un lugar más importante al desarrollo de la tecnología y no considerar únicamente como fuerza primordial impulsora del proceso de desarrollo económico al capital.

No obstante que el pensamiento de la Escuela de los Institucionalistas influyó en el desarrollo de las doctrinas económicas modernas como es el caso de los Estados Unidos, no representó un papel importante en la reconstrucción de la teoría ortodoxa moderna. Sin embargo, aparecieron subescuelas de institucionalistas de gran trascendencia y es el caso del surgimiento de grandes economistas que formaron parte de las mismas, tales como Clair Mitchell, John R. Commons y Clarence Ayres.

#### D.2.) LOS ESTRUCTURALISTAS.

A diferencia de los institucionalistas, quienes basaron sus teorías y críticas en la experiencia de países altamente industrializados, los estructuralistas se enfocaron, a efecto de elaborar sus teorías, en los problemas que aquejaban a los países latinoamericanos, tratando de encontrar el por qué del subdesarrollo de dichos países.

Según los estructuralistas, es necesario llevar a cabo una reforma en cuatro campos -que más adelante se menciona- para sacar a los países latinoamericanos del subdesarrollo en el que se en-

cuentran. Ellos afirman que dicho subdesarrollo se daba en Latinoamérica debido a que la economía no había funcionado eficiente y equitativamente para los países latinoamericanos; por lo que suponen que la estructura del sistema capitalista presentaba ciertas deficiencias. ¿En qué consiste esa reforma por la que pugnaban los estructuralistas?

Por una parte, el comercio internacional, decían los estructuralistas, favorece únicamente a los países ricos haciéndolos aún más ricos en perjuicio de los países subdesarrollados, dado que la especialización y división internacional, y por consiguiente el comercio mismo, están estructurados de tal forma, que la mayoría de los beneficios que de ellos se obtiene es para las naciones industrializadas. Por consiguiente, debe ser reformada la estructura del sistema capitalista internacional, a efecto de que del comercio se obtengan beneficios igualmente para los países en vías de desarrollo.

Por otro lado, la existencia de monopolios en los países latinoamericanos viene a obstaculizar el correcto funcionamiento y sano desarrollo del sistema de libre competencia; en gran parte de quienes controlan el sistema político mediante el poder económico que tienen, y, a su vez, destinan la mayor parte de las utilidades que obtienen en artículos de lujo provenientes de la importación, en lugar de realizar inversiones en la producción de bienes y servicios, lo que traería como consecuencia la creación de centros de

trabajo y así evitar, dado el incontenible aumento de la población, un desempleo considerable. Además, esa falta de inversión en la producción de bienes y servicios, hará que los precios se eleven y disminuya, por consiguiente, el poder adquisitivo de la población. En razón de todo esto, deben implantarse, según la escuela estructuralista, normas que prohiban la realización de prácticas monopólicas y, asimismo, debe darse la intervención en la economía por parte del Estado para impulsar el desarrollo económico, llevando a cabo éste, muchas de las actividades de índole económica en las que los particulares se han negado a invertir.

De igual manera, en el sector agrario debe llevarse a cabo una reforma con el objeto de lograr una más eficiente distribución de la tierra. Como se dijo anteriormente, en los países de América latina, la riqueza se encuentra concentrada en manos de unas cuantas familias, y dentro de ella debemos considerar a la tierra. De no hacerse una eficiente repartición de la misma, seguirá impidiéndose el adecuado desarrollo de la economía ya que "las unidades agrícolas excesivamente grandes o demasiado pequeñas producen ineficiencias y desigualdades".

Finalmente, los estructuralistas sostienen que debe darse un cambio en lo referente a la agricultura, a través de programas de diversificación que eliminen la excesiva especialización en la producción y comercialización de un solo producto que se da en La-



tinoamérica. Es decir, debe implantarse una reforma que haga que el monocultivo desaparezca para evitar las fluctuaciones de los precios y de las utilidades provenientes de la exportación que tanto afectan la economía de los países latinoamericanos.

Así pues, de acuerdo a los principios de la escuela estructuralista, la única forma en que puede asegurarse el correcto funcionamiento del sistema de libre competencia y estimular el desarrollo de la economía en América Latina, es mediante un cambio estructural en los campos antes mencionados, de ahí que a esta escuela se le haya dado tal denominación.

## II.2. TEORIA MARXISTA SOCIALISTA.

### A) MARX Y ENGELS.

A Karl Marx (1818-1883) y a Fredrich Engels (1820-1895) se les ha considerado como los "padres" del pensamiento socialista, y de acuerdo con ellos, las diversas formas en que se ha manifestado dicho pensamiento, se reducen concretamente a dos: los "utopistas" y los "socialistas científicos".

Sin embargo, tanto unos como otros, (utopistas y socialistas científicos), son fundamentales para la construcción del socialismo. La mayoría de las teorías socialistas, por un lado, consideran que gran parte de los conflictos y males de carácter político, social y económico que aquejan a aquellos países que han adoptado un sistema capitalista, se debe a que los medios de producción se encuentran en manos de particulares, es decir, es el sector privado el detentador de dichos medios; por otra parte, afirman que la producción y distribución de bienes y servicios no debe atender a intereses y beneficios de los particulares, sino que debe llevarse a cabo en función de las necesidades de los hombres. En efecto, Marx y Engels manifestaron "La gran industria ha creado el mercado mundial, ya preparado por el descubrimiento de América. El mercado mundial aceleró prodigiosamente el desarrollo del comercio, de la navegación y de los medios de transporte por tierra. Este desarro-

llo influyó, a su vez, en el auge de la industria, y a medida que se iban extendiendo la industria, el comercio, la navegación y los ferrocarriles, desarrollábase la burguesía, multiplicando sus capitales y relegando a segundo término a todas las clases legadas por la Edad Media" (21). Como remedio a esos males y conflictos de que son objeto las sociedades, los socialistas han propuesto la creación de fábricas y fincas agrícolas cuya propiedad y control esté en manos de los trabajadores, pero sin hacer a un lado la posibilidad de llegar a movimientos violentos que destruyan por completo el sistema capitalista sustituyéndolo por un sistema que elimine todas las formas de propiedad privada y de organización jerárquica propias del capitalismo. No obstante, Marx y Engels consideraban esas medidas como utópicas, dado que para pasar del capitalismo al socialismo, estimaban necesaria una estrategia que se basara en las ya existentes fuerzas de cambio en el mundo capitalista. Así pues, tenemos que los autores en cita expresaron "Con cada día que pasa, este estado de cosas va haciéndose más absurdo y más innecesario. Debe ser eliminado, y puede ser eliminado. Es posible un nuevo orden social en el que desaparecerán las actuales diferencias de clase y en el que -tal vez después de un breve período de transición, acompañada de ciertas privaciones, pero en todo caso muy provechoso moralmente-, mediante el aprovechamiento y el desarrollo armónico y proporcional de la inmensas fuerzas

(21) MARX Y ENGLÉS, Manifiesto del Partido Comunista, Obras Escogidas. Ed. Progreso Moscú, México, D.F., Pág. 34.

productivas ya existentes de todos los individuos de la sociedad, con el deber general de trabajar, se dispondrá por igual para todos, en proporciones cada vez mayores, de los medios necesarios para vivir, para disfrutar de la vida y para educar y ejercer todas las facultades físicas y espirituales" (22).

Es decir, argumentaban que sólo mediante medidas que se basaran en análisis de carácter objetivo y en la realidad que se vive, se podría instituir el socialismo, de lo contrario, todos los esfuerzos realizados serían inútiles. Así pues, serán utópicos aquellos planes que no se fundamenten en las condiciones y fuerzas de cambio existentes, en contraposición a aquellas teorías, que basadas en tales condiciones y fuerzas de cambio, se considerarán "científicas"; tal carácter le atribuían Marx y Engels a su pensamiento. Efectivamente, Engels afirmaba "Tratábase por eso de descubrir un sistema nuevo y más perfecto de orden social, para implantarlo en la sociedad desde fuera, por medio de la propaganda, y a ser posible, con el ejemplo, mediante experimentos que sirvieran de modelo. Estos nuevos sistemas sociales nacían condenados a moverse en el reino de la utopía; cuando más detallados y minuciosos fueran, más tenían que degenerar en puras fantasías" (23).

A continuación, pasará a hacerse un breve análisis de la Filosofía Marxista, empezando por el materialismo dialéctico, para

(22) MARX Y ENGELS. Opus Cit. Pág. 67.

(23) MARX Y ENGELS. Opus Cit. Pág. 418.

lo cual veremos el concepto que Marx tiene del materialismo.

Con frecuencia, el término "materialista" se emplea para definir a aquellas personas que muestran una excesiva preocupación por acumular dinero, obtener grandes ganancias y posesiones materiales; por lo que se ha llegado a considerar a la filosofía del materialismo como una opinión prosaica del mundo. Marx, por el contrario, afirmaba que dicho término implica una visión que sitúa al hombre como el centro de las cosas; este término es el medio a través del cual los seres humanos llegamos a conocer y entender la naturaleza de la realidad y sus características esenciales, lejos de ser una opinión prosaica del mundo. La naturaleza y la experiencia, decía, pueden llegar a ser comprendidas por el hombre de un modo objetivo, dado que tiene la capacidad suficiente que lo encamine a ello, por lo que, si lo desea, puede llegar al conocimiento mismo. Marx rechaza que la realidad esté hecha a base de ideas abstractas puras, que es eterna e inmutable y que las cosas materiales sean un reflejo imperfecto y meramente transitorio de lo que existe en nuestra mente; que no hay necesidad de formularse explicaciones sobrenaturales para entender la realidad.

Ahora bien, el término "dialéctico" implica que "todo lo que posee realidad de alguna clase se encuentra en proceso de transformación, por el hecho de que consta de factores o fuerzas opuestas, el movimiento interno de las cuales lo conecta todo y cambia toda cosa en algo distinto".

No obstante que es posible detectar determinadas regularidades en el proceso de cambio de la realidad, puede identificarse el término dialéctico con el de cambio permanente y completo. Por su parte, los primeros materialistas afirmaban que los cambios que se producen son cuantitativos más que cualitativos. Es decir, sostenían que todos aquellos elementos básicos que conforman la naturaleza eran fijos e inmutables, y que sólo en determinados niveles de la realidad se producían ciertos cambios, pero que, como dijimos, eran únicamente de carácter cuantitativo. En esa forma, para estos primeros materialistas, no podían considerarse como trascendentes para la naturaleza de la realidad, el transcurso del tiempo y en consecuencia, la historia misma.

Para Marx y Engels, esa visión de la realidad que tenían los materialistas mecánicos (como se les conocía) era sumamente simplificadora. Ellos sostenían que la naturaleza está sujeta a un proceso de cambio constante; continuamente la materia cambia y no sólo cuantitativamente, sino también cualitativamente. Decían que nada podía permanecer en un estado estático. Sin embargo, según los filósofos en cita, existe una diversidad de tipos de cambio, dependiendo de los fenómenos en que se produzcan, de tal forma que pueden ser unos más rápidos que otros, o bien, como se mencionó, unos cualitativos y otros cuantitativos.

Así pues, Marx afirmó que el cambio no es propio únicamente

de las cosas materiales. El cambio evoluciona constantemente y se da en todos los aspectos de nuestra vida como del universo, por lo que la ciencia debe, a efecto de estar bien fundamentada, apoyarse en una posición que conciba a la realidad como continuamente cambiante, aún en lo más esencial de la misma. En tal virtud, así como se modifican sin interrupción los aspectos de nuestra vida, también cambian los sistemas políticos, sociales y económicos; y debido a que la realidad cambia, los seres humanos deben aceptar, decía Marx, el hecho de que la naturaleza de la verdad científica sea sujeto de cambio.

Marx llegó pues, a la conclusión de que el papel que ha de desempeñar la ciencia, será el de un guía que encamine a los hombres a la comprensión de su realidad dentro del proceso evolutivo, ya que como se mencionó, ésta no puede permanecer estática, y así, la tarea encomendada al hombre será, apoyándose en dicha comprensión, la de ejercer un control sobre todo aquello que sea controlable, y hacer fructífero, dentro de sus posibilidades, lo que no lo sea. Al respecto, Ferguson afirmó: "De acuerdo con la interpretación materialista de la historia, la evolución de la sociedad se explica por factores económicos. Ni la religión, ni la literatura, ni el arte, ni la moral, ni siquiera el propio estado, sino el medio económico, es el factor determinante de la civilización. La consideración más importante en cualquier período histórico es el sistema dominante de producción y distribución. Este principio no es original de Marx, pero es la "proposición fundamental" del mar-

xismo, como el mismo Engels lo manifestó, aunque en sus obras Marx no aclarase el punto con muchas lucidez. En el progreso de la historia, además, la principal fuerza motriz es el conflicto de clases" (24). Asimismo, según Ferguson, Marx llegó al extremo de excluir la influencia de todos los factores, con excepción del económico, sino que simplemente le asignó el papel dominante; la opinión científica está todavía dividida respecto a si el factor económico es o no el culminante. Algunos consideran, dice Ferguson, que ésta es una de las teorías marxistas que mejor ha resistido a las ráfagas del ataque crítico. Otros, por el contrario, la consideran como una generalización absolutamente inexplicable de una verdad parcial. "Sin embargo, casi todos concuerdan en que Marx marcó una ruta al destacar el elemento materialista; pero, sin duda, los autores que hoy día hacen mejor uso de la interpretación económica no son ya los socialistas" (25).

Pasando al estudio que Marx y Engels hicieron respecto de la sociedad humana, manifestaron que ésta se encontraba conformada por tres tipos de dimensiones, que gracias a la acción recíproca de las mismas, tenía lugar la historia del hombre y se producía el cambio social. Estas tres dimensiones son: Por una parte, las Fuerzas de Producción, y dentro de éstas tenemos a todos aquellos instrumentos y utensilios de los que se aprovecha el hombre para pro

(24) FERGUSON, J.M. Opus Cit. Pág. 204.

(25) FERGUSON, J.M. Opus Cit. Pág. 205.



ducir, así como su mano de obra y los recursos naturales de los que se vale para el mismo fin, es decir el materialismo dialéctico a que nos referimos con anterioridad. Otra de las dimensiones son las llamadas Relaciones de Producción o lucha de clases (concepto que con posterioridad ampliamos) que pueden ser definidas como aquellas relaciones debidamente determinadas y aprobadas en pro de ciertas agrupaciones con respecto a la dimensión antes mencionada. Comúnmente, dentro del pensamiento marxista, a las fuerzas de producción se les ha conocido como Modos de Producción. Por último, tenemos a la Superestructura Social o Política, la cual puede ser definida como el régimen normativo de carácter jurídico, religioso, filosófico, etc., que influye de manera decisiva en la idiosincrasia de la sociedad. Para aclarar estas ideas, citaremos parte del análisis realizado por U.I. Lenin en su libro "Tres Fuentes y Tres Partes Integrantes del Marxismo": "Del mismo modo que el conocimiento del hombre refleja la naturaleza, que existe independientemente de él, es decir, la materia en desarrollo, el conocimiento social del hombre (es decir, las diversas opiniones y doctrinas filosóficas, religiosas, políticas, etc.) refleja el régimen económico de la sociedad. Las instituciones políticas son la superestructura que se alza sobre la base económica" (26). Para Lenin la caída del feudalismo, de la servidumbre de la gleba, hacían ver cada vez más palpablemente que la base de todo el desarrollo y su fuerza motriz era la lucha de clases.

(26) LLENIN. Tres Fuentes y Tres Partes Integrantes del Marxismo, Obras Escogidas. Ed. Progreso. México. Págs. 20 y 21

Ahora bien, una vez definidas las dimensiones que integran a toda sociedad, surge la pregunta, dentro de la teoría del cambio social, dónde tiene comienzo el proceso de cambio o bien, dónde se halla el primer estímulo, debiendo, además, establecer cómo se comunica, de qué forma es recibido y qué efectos tiene sobre el resto de los niveles sociales.

Se ha dicho que de acuerdo al materialismo dialéctico, los cambios que se producen son tanto cuantitativos como cualitativos, incluso dentro de la sociedad humana. En efecto, la sociedad, al darse los conflictos entre las relaciones de producción ya existentes con las nuevas formas de producción, sufre una serie de cambios de carácter cuantitativo. Sin embargo, posteriormente es necesario recurrir a cambios cualitativos con el objeto de estar en posibilidad de resolver aquellos conflictos, que a medida que pase el tiempo, se vuelven más graves. Generalmente, es a través de revoluciones sociales, pudiendo ser éstas violentas o no, como se logra llevar a cabo un cambio de carácter cualitativo dentro de la sociedad.

No debemos olvidar, dentro del estudio que Marx hace de la sociedad humana, dos conceptos de gran trascendencia. Por una parte tenemos las "clases", que pueden ser definidas como un conjunto de personas que guardan con los medios de producción una relación común, y, dependiendo del momento histórico en el que nos situemos, puede haber diversas "clases" dentro de una sociedad. Por

otro lado, tenemos a la "lucha de clases", cuya naturaleza es determinada por las clases principales, y que tiene lugar, primeramente, cuando los trabajadores entran en conflicto con los propietarios de los medios de producción al sentirse oprimidos material y psicológicamente por éstos, quienes a su vez tratan de apropiarse de los excedentes de producción. Y en segundo lugar, entre esas dos clases de conflicto que se da, se hace más grave por la llegada de las nuevas fuerzas de producción; es decir, por el desarrollo de nuevas herramientas, instrumentos y técnicas de producción que propicia que las relaciones de producción ya establecidas, resulten notoriamente obsoletas. De ese modo, tenemos que Marx afirmó: "Existe un continuo movimiento de crecimiento en las fuerzas productivas, de destrucción de las relaciones sociales, de formación de ideas; la única cosa que no cambia es la abstracción del movimiento -*mors immortalis*-" (27).

Pasemos ahora al análisis de la visión que Marx tenía de la historia del hombre y que se le conoce como "materialismo histórico". A través del materialismo histórico se trata de descubrir todos aquellos factores que hicieron que la historia humana pasara por determinadas etapas, y así conocer más fácilmente el desarrollo del hombre y entender mejor su presente y su futuro. Según la visión marxista de la historia humana, la denominada etapa "primitiva comunal" es la primera socialmente importante. Esta etapa se caracterizó por la dificultad de llevar una vida común en sociedad. De hecho, en esta etapa, no había una definición de las

(27) ADELMAN, Irma. Opus Cit. Pág. 78.

clases sociales, había carencia de recursos, y los instrumentos y herramientas de trabajo tuvieron un desarrollo mínimo; incluso no se dió la propiedad privada de los medios de producción, no hubo transacciones de carácter comercial y el hombre estaba prácticamente a expensas de la naturaleza para obtener los elementos necesarios para su subsistencia. Dado que las personas tenían que trabajar en lo individual para subsistir, no fue posible que se diera la explotación del hombre por el hombre.

No obstante, posteriormente se dió la producción de excedentes permanentes por un considerable desarrollo de los instrumentos de trabajo, lo que propició que surgiera una lucha de clases con el propósito de establecer de qué manera debía de llevarse a cabo la distribución de esos excedentes. Efectivamente, dada la existencia de los mismos, hubo quienes empezaron a llevar una vida sin trabajar aprovechándose del producto de quienes trabajaban, de tal forma, que surgieron las clases dominantes cuyo principal interés fue el de emanciparse de la necesidad que tenían de trabajar para subsistir. Empieza pues, a darse la propiedad privada de los medios de producción y por ende la explotación de una clase por otra: la de los esclavos, (quienes por su trabajo obtenían lo mínimo para su subsistencia) por la de los amos (los propietarios de los medios de producción y quienes aprovechaban para sí los excedentes). A esta etapa se le conoció como la sociedad esclavista, y en ella se dieron una serie de cuerpos normativos para reglamentar la propiedad privada, estableciéndose las medidas necesarias para

ser aplicados. De todo lo anteriormente dicho, se puede decir que lo que caracterizó a esta etapa fue la explotación antes mencionada y la inequitativa distribución de los excedentes de producción entre las clases sociales.

Con el correr de los años, tuvo lugar una creciente abundancia y mayor seguridad económica, ya que vinieron altos desarrollos tecnológicos a los medios de producción.

Sin embargo, esa seguridad económica fue para unos cuantos, porque al igual que en la sociedad esclavista, en esta etapa se dió una vez más la injusta repartición de las ganancias entre las clases sociales. A esta etapa se le conoció con el nombre de feudalismo, y el papel de los esclavos fue sustituido por el de los siervos, y el lugar de los amos, fue tomado por el de los señores feudales. Si bien es cierto que los señores feudales no ejercían realmente un derecho de propiedad sobre sus siervos, la vida de éstos sí se encontraba limitada y sujeta, en cierta forma, a las disposiciones y costumbres que había en las tierras del señor feudal al que pertenecían.

Según Marx, entre estas dos clases existía un sistema de responsabilidad que era el medio de unión entre las mismas, cuya función era la de servir a los señores feudales por parte de los siervos a cambio de que éstos recibieran lo indispensable para su subsistencia, máxime durante las épocas de escasez.

La etapa que vino después del feudalismo, es la etapa del capitalismo, y es en la cual Marx centró la mayor parte de sus estudios. Para él, esta etapa no implica el fin de la historia del hombre, sino que hay un paso más de transición y es hacia el socialismo. El proceso de transformación del feudalismo al capitalismo tardó varios siglos; el cambio no fue brusco y no se dió al mismo tiempo en todos los países europeos. En esta etapa los señores feudales fueron sustituidos por los fabricantes y mercaderes, conocidos comunmente como "burgueses", y los siervos pasaron a ser el proletariado, es decir, la clase obrera asalariada.

De acuerdo con Marx, fue la tecnología lo que propició que se diera la transición del feudalismo al sistema capitalista, ya que gracias a los adelantos metalúrgicos y en materia de navegación que se dieron, fue posible realizar viajes a distancias ya mayores, permitiendo que las transacciones comerciales, es decir el comercio, se expandieran por casi toda Europa. En esa forma, las relaciones de producción existentes en el feudalismo resultaron muy anticuadas. Hubo realmente cambios de carácter cualitativo, y no sólo en el aspecto económico, sino también desde el punto de vista político y social.

Marx entendió que el proceso de industrialización podía incrementar considerablemente la producción y a eliminar la mayoría de los esfuerzos y privaciones tan agobiantes de que habían sido

objeto los hombres. Pero, por otra parte, la industrialización misma podría significar aún más pobreza para quienes se encontraban en ella. De esta forma, Marx consideró que el capitalismo no sólo era sinónimo de progreso, sino también de miseria para una gran cantidad de seres humanos. Marx aseguró que dentro del capitalismo, era la competencia la que llevaba al progreso de la tecnología de los procesos de producción y por consiguiente, a elevar los excedentes económicos; debido a que los empresarios, al menos para mantenerse al ritmo de los demás en el mercado, se ven obligados a crear capitales cada vez más fuertes, la competencia entre ellos trae consigo que las fuerzas de producción evolucionen más rápidamente. Por consiguiente no sólo se ven afectadas las fuerzas de producción, sino también las relaciones de producción y por ende la superestructura social, propiciando que nuevamente entren en conflicto las nuevas fuerzas de producción con las relaciones ya establecidas; conflicto que sólo puede ser resuelto mediante una revolución social, la cual nos conducirá a una sociedad sin clases: al socialismo. Reiterando esta última idea del pensamiento Marxista, Wright nos dice: "La historia de todas las sociedades que han existido hasta nuestros días es la historia de las luchas de clases. Hombres libres y esclavos, patricios y plebeyos, señores y siervos, maestros y oficiales, en una palabra: opresores y oprimidos se enfrentaron siempre, mantuvieron una lucha constante, velada unas veces y otras franca y abierta; lucha que terminó siempre con la transformación revolucionaria de toda la sociedad o

el hundimiento de las clases beligerantes." (28). Asimismo, el autor en cuestión manifiesta: "El proletariado toma el Poder político y, por medio de él, convierte en propiedad pública los medios sociales de producción, que se le escapan de las manos a la burguesía. Con este acto, redime a los medios de producción de la condición de capital que hasta allí tenían y da a su carácter social plena libertad para imponerse. A partir de ahora, es ya posible una producción social con arreglo a un plan trazado de antemano. El desarrollo de la producción convierte en un anacronismo la subsistencia de diversas clases sociales. A medida que desaparece la anarquía de la producción social, va languideciendo también la autoridad política del Estado. Los dueños de la naturaleza, se convierten en dueños de sí mismos, en hombres libres" (29).

Marx, al hacer sus estudios sobre el sistema capitalista, no analizó únicamente los aspectos económicos del mismo, sino que también hizo referencia tanto a los factores políticos como a los sociales que ejercieron influencia y estimularon el desarrollo, pero que también pueden conducir al capitalismo a su fin, y por lo tanto hacia el socialismo.

Marx, para tratar de determinar la naturaleza y funcionamiento del sistema capitalista, basa su análisis en dos hipótesis: por

(28) WRIGHT, Mills C. "Los Marxistas". ediciones Era. México, 1976. Página 37.

(29) WRIGHT, Mills C. Opus Cit. Pág. 66.



una parte, él afirmaba que en el sistema en cuestión, existen una serie de factores móviles y libres de producción, así como un gran número de vendedores y compradores de los excedentes, lo que hace que el capitalismo sea un sistema económico cien por ciento competitivo; por otro lado, como se mencionó anteriormente, dentro del sistema capitalista existen dos clases principales: la de los propietarios de los medios de producción, es decir, los capitalistas, y la de los obreros, quienes para tener lo indispensable para su subsistencia venden su fuerza de trabajo a los primeros. Con base en estos supuestos, llegó a la conclusión de que la base del capitalismo es la explotación, la cual es posible realizar cuando los capitalistas se apropian de la plusvalía. Esta puede ser determinada como la diferencia que existe entre el valor de la fuerza de trabajo de los obreros y el valor de los artículos por él producidos. Maurice Dobb, al respecto nos dice: "Pero la fuerza de trabajo figuraba solamente como una mercancía, comprada y vendida en el mercado de trabajo, bajo una serie definida de condiciones históricas: cuando los procesos históricos habían creado un proletariado sin bienes y sin otros medios de vida, por una parte, y una clase propietaria, por la otra. La aparición del beneficio, por lo tanto, no era una categoría "natural" que tuviera sus raíces en un orden natural de cosas: era una categoría de ingreso propia de una etapa particular de las instituciones históricas y de una forma particular de la sociedad de clases" (30).

(30) DOBB, Maurice, Opus Cit. Pá. 42.

De acuerdo con Marx, la explotación comenzó a darse desde que empezaron a darse los excedentes de producción permanentes; no es propia del sistema capitalista. Sin embargo, según los capitalistas convencionales, el capitalismo es un sistema que puede dar lugar a que los hombres se liberen de ser explotados, ya que éstos son libres de decidir dónde trabajar. Marx, obviamente, no está de acuerdo con esta idea. La explotación, afirmaba él, generalmente tiene lugar por la apropiación y el control de los medios de producción por parte de los capitalistas; decía que las sociedades capitalistas se han caracterizado por la gran escasez de empleos dentro de las mismas, lo cual ha orillado al proletariado, a efecto de obtener cuando menos lo indispensable para su subsistencia, a vender su fuerza de trabajo a los capitalistas, aceptando, hasta cierto punto, las arbitrarias condiciones que éstos les imponían.

Marx señala que la explotación puede darse de dos distintas formas: puede darse mediante la producción de "plusvalía relativa" que consiste en aumentar la productividad de los obreros, o bien, mediante la producción de "plusvalía absoluta" que se da incrementando la productividad en el promedio de la mano de obra. Sobre el particular, Erich Roll asentó "Otra distinción que Marx establece es la que se refiere a la plusvalía absoluta y a la relativa. Según su teoría, hay dos maneras posibles de aumentar la plusvalía que produce para el capitalista un obrero individual. Una de las maneras es prolongar la jornada de trabajo. A la plusvalía que depende de ese factor la llama Marx "plusvalía absoluta". La otra

forma es reducir la parte de la jornada que representa el tiempo de trabajo requerido para producir las subsistencias del trabajador y alargar la que se incorpora al producto excedente. A la plusvalía que depende de esta alteración de las proporciones en que se divide la jornada de trabajo, la denomina Marx "plusvalía relativa" (31).

Lo que realmente importa, es que los detentadores de los medios de producción se apropian de la plusvalía, independientemente de la forma en que ésta se produzca. Esa apropiación puede ser directa, a través de dividendos sobre utilidades o mediante beneficios, por lo cual, el valor de los excedentes puede ser invertido para aumentar o estimular las ventas, para adquirir artículos de consumo, etc.; o indirecta, a través del establecimiento de los impuestos por parte del Estado, a efecto de que también tome parte de los excedentes de producción, ya sea a través de la construcción de cárceles, fabricación de mayor armamento, o todo aquello que haga que el sistema legal que permite la conservación del capitalismo, se mantenga permanentemente. Es pues gracias al poder del Estado, quien únicamente vela por los intereses de la burguesía y oprime al proletariado, que persiste el sistema capitalista.

Como se mencionó anteriormente, la competencia es la fuerza impulsora del capitalismo, y , en opinión de Marx, es además la

(31) ROLL, Eric. Opus Cit. Pág. 268.

que obliga a los propietarios de los medios de producción a que formen capitales cada vez más fuertes. Los capitalistas frecuentemente han de introducir innovaciones, o disminuir los costos de producción, para poder tener éxito en la competencia o cuando menos, para mantenerse dentro del mercado. Marx consideró que no es la mayoría de los productores los que tienen la capacidad para competir; solamente unos cuantos son los que pueden hacer producir en las mismas cantidades o incluso aumentarlas, empleando un menor número de trabajadores por la introducción de innovaciones en el proceso de producción. Para Marx, la innovación y la acumulación del capital, acarrea consecuencias tanto positivas como negativas. En efecto, con la acumulación de capital y las innovaciones puede darse una mayor producción de bienes y servicios, pero a la vez, el capital comienza a quedarse en poder de unos cuantos, y así, las empresas débiles irán a la quiebra para luego ser absorbidas por las empresas fuertes; además las innovaciones en los procesos de producción harán que cada vez sea mayor el número de trabajadores desplazados por las máquinas, y por ende, que aumente el desempleo.

Durante las etapas de prosperidad aumenta la acumulación de capital. Tanto los ingresos como la plusvalía que reciben los capitalistas experimentan un incremento considerable, así como la capacidad de producción. Pero puede llegarse al grado de que se dé un poder adquisitivo inadecuado, ya que por el incremento antes

mencionado, la capacidad de consumo para adquirir los artículos producidos puede verse rebasada por la capacidad productiva. Es decir, podrá haber mayor producción de artículos que los que las personas puedan adquirir, de tal forma, que la economía sufrirá una crisis. Posteriormente, la producción debe experimentar una reducción y el precio de los artículos producidos tiene que ser ajustado; la abundancia de los productos empieza a descender y por un determinado tiempo, el capital deja de acumularse como consecuencia de que también disminuye la plusvalía. No obstante, el ciclo vuelve a reiniciarse, dado que se dan nuevamente los excedentes por el aumento de los empleos y los precios. Claro está que cada que se reinicia el ciclo, son menos las empresas existentes dentro del mercado, por las razones antes expuestas, lo que hace suponer que cada vez sean más graves las crisis económicas. De esta manera, la pobreza del proletariado aumentará considerablemente, pero a la vez también aumentará la conciencia y solidaridad del mismo.

Por su parte, los capitalistas, al ver disminuídos sus beneficios por la acumulación de capital y el desplazamiento de los trabajadores, según Marx, se ven obligados a explotar a éstos cada vez más; y aquellos capitalistas que por la debilidad de sus empresas fracasaron, irán a formar parte de la clase proletariada. Complementando lo anterior, un estudioso resumió: "La sociedad capitalista, erigida por la burguesía contiene, pues, las semillas de su propia destrucción. Los patrones capitalistas, que aumentan

firmemente su poder sobre el trabajador por medio de la obtención de mayores horas de trabajo y el pago de salarios más bajos, y que son obligados por la competencia a introducir constantes mejoras en la producción tienen en sus manos un exceso cada vez más grande de productos al que deben dar salida si han de ser solventes. A causa de que aumenta la pequeñez de su número, no pueden consumir esta riqueza cada vez mayor, excepto en escala decreciente, y deben reinvertir sus ganancias cada vez más en sus propiedades. Los trabajadores pauperizados no están, naturalmente, en situación de comprar todo lo que quisieran, porque reciben en salarios menos de lo que producen en artículos. Su número aumenta porque los anteriores burgueses capitalistas, quebrados en la competencia, descienden a la situación de empleados y se convierten en candidatos a trabajadores. La producción, por tanto, tiende constantemente a sobrepasar el consumo, y periódicamente se producen saturaciones. Los precios caen, con frecuencia hasta un punto en que la producción no reporta ganancia. Sigue la extensión de la desocupación y durante la depresión que la acompaña y liquidación creciente, miles de gentes de la clase patronal se ven obligadas a descender a las filas del proletariado. Finalmente, se establece una especie de equilibrio, se inicia la recuperación, y a su debido tiempo se repite todo el círculo vicioso" (32).

Debido a que cada vez son menos las empresas existentes dentro del sistema cuando se sufre una crisis económica, la compe-

(32) FERGUSON, J.M. Opus Cit. Pág. 208.

tencia, que como se dijo, es la fuerza impulsora del capitalismo, deja de ser tal para convertirse en un monopolio; esto trae como consecuencia que, en razón de que la explotación aumenta por la aparición de los monopolios, se haga necesaria la intervención del Estado en la producción para evitar posibles depresiones económicas y, probablemente, movimientos sociales violentos. Pero el hecho de que los medios de producción sean expropiados por parte del Estado, no implica que los trabajadores u obreros dejen de ser asalariados explotados. Esa expropiación hace ver a los obreros que ellos pueden también llevar a cabo las funciones que anteriormente tenían a su cargo los capitalistas.

Todos estos cambios, dice Marx, muestran al mundo que el sistema capitalista es el menos adecuado para poder atender y satisfacer las necesidades de los seres humanos. Los beneficios de este sistema, poco a poco van quedando en manos de sólo unos cuantos: los capitalistas verdaderamente fuertes.

Como solución, Marx indica que el Estado debe apropiarse de los medios de producción y que sea el proletariado el que ejerza el poder, para así establecer, con objeto de terminar con las distinciones de carácter social y con la forma de estado de las sociedades de clases, la "dictadura del proletariado". Según Marx y Engels son necesarias condiciones económicas verdaderamente nuevas para que pueda tener lugar una sociedad sin clases.

Pues bien, una vez resuelto el conflicto entre el aumento de la producción y la abundancia, y el incremento de la enajenación, por una revolución social, se da la transición hacia el socialismo, el cual, en sus inicios, manifiesta ciertos rasgos característicos del capitalismo. Reiterando un poco lo antes expuesto, el establecimiento de la dictadura del proletariado es lo que caracteriza el paso hacia el socialismo, y se debe a que, por una parte, la clase más numerosa es la de los obreros; por otro lado, quien puede dar solución al conflicto que se suscita entre los capitalistas y los trabajadores, es precisamente el proletariado, ya que es la única clase que ha tomado conciencia social, sentido de solidaridad, así como disciplina y capacidad de organización para transformar a la sociedad; por último, los trabajadores se encuentran en una posición ventajosa respecto de los capitalistas, ya que aquéllos pueden detener la economía en cualquier momento con tan sólo declararse en huelga.

Para que pueda hablarse de la existencia de un verdadero socialismo, aparte del triunfo del proletariado, debe darse un control y propiedad colectiva comunes de los medios de producción y no sólo la colectivización de los bienes de producción.

En resumen, una vez dada la revolución social, con el triunfo de la clase trabajadora, o sea el proletariado, se inicia la transición hacia el socialismo, en el cual las formas de Estado pro



pías de las sociedades de clases, serán suplantadas por otras nuevas, dado que se tendrá una sociedad sin clases, en la que los medios básicos de producción estarán socializados, y donde poco a poco se irán eliminando los medios coercitivos del Estado. Resumiendo: "La concentración del capital y el creciente carácter social del trabajo se hacen incompatibles con la continuación de la apropiación individual de la plusvalía que nace de la propiedad privada de los medios de producción. La producción capitalista trae consigo la expropiación de los productores individuales cuya propiedad privada se basa en su propio trabajo. Pero si las fuerzas productivas de la sociedad han de seguir desarrollándose, el capitalismo desaparece a su vez. La propiedad privada capitalista es expropiada, y se establece un sistema de producción basado en la propiedad común de los medios de producción. Y así, al finalizar su análisis económico, vuelve Marx a su teoría sociológica, a su concepción del cambio social" (33).

### C) NEORMARXISMO.

Como se sabe, Marx vivía en Inglaterra cuando tuvo lugar la primera Revolución Industrial, y la mayor parte de sus estudios representa una reacción contra las condiciones sociales y económicas que se deban en aquella época.

(33) ROLL, Eric. Opus Cit. Págs. 283 y 284.

Puede decirse que entre los años de 1848 y 1883, en casi todos los países del mundo cambiaron dichas condiciones de tal forma que, dentro del marxismo tradicional, no podían explicarse el por qué de los cambios que se daban. En efecto, mientras que surgían monopolios muy poderosos en los países europeos más industrializados, la clase obrera alcanzaba mejores condiciones de vida en otras naciones. La teoría marxista era en aquel entonces, el punto de partida de las discusiones sobre el socialismo. Sin embargo no todos los socialistas eran marxistas, pero a efecto de poder comprender las condiciones socioeconómicas dadas en aquella época, socialistas del mundo entero trataron de unificar la realidad existente con la teoría de Marx.

C. Wright Mills, autor del libro "The Marxists", manifiesta que durante el siglo XIX, los marxistas pensaban que podían llegar al socialismo por medio de cuatro opciones: a) partiendo de la razón y de determinados ideales como la justicia, seguir a las facciones poderosas; b) alejándose de la realidad para poder poner en práctica sus pensamientos y principios, estableciéndose en comunidades utópicas; c) mediante revoluciones socialistas. No obstante a finales del siglo XIX apareció un camino más al socialismo (mencionado más adelante) ya que los sindicatos de los trabajadores alcanzaron una seguridad considerable y un grado de organización muy eficiente, y d) obteniendo una mayoría socialista en los parlamentos, como resultado de los triunfos en las elecciones, a tra-

vés del esfuerzo de cooperativas, partidos políticos, grupos de presión y sindicatos laborales. El resultado final será que dicha mayoría parlamentaria guíe a los países hacia el socialismo.

Mills, desde su punto de vista, consideraba que esas cuatro posibilidades podían ser reducidas a dos grupos principales: a) los bolchoviques, revolucionarios profesionales cuyo objetivo es el de conquistar el poder en una nación atrasada que esté bajo el control de un gobierno despótico, para así lograr el apoyo de las masas. Los bolchoviques se caracterizan por formar un partido pequeño, pero que sabe aprovechar los momentos oportunos para atacar con rapidez, y b) los socialdemócratas, cuyo objetivo son las naciones capitalistas con un grado de desarrollo avanzado, para establecer en ellas el socialismo. Su método es el de proporcionar una educación adecuada al proletariado, a fin de que los trabajadores concreticen su realidad para que, una vez llegadas las elecciones, emitan su voto por quien deben, y así sean ellos quienes ejerzan el poder. Los socialdemócratas conforman un partido de masas.

Resulta evidente que los principios fundamentales del neomarxismo pueden dividirse de acuerdo con los problemas de carácter económico, ya sean de un país con desarrollo industrial atrasado (objetivo de los bolcheviques) o bien, de una nación altamente industr. lizada (objetivo de los socialdemócratas), a pesar de que los principales elementos de dicha doctrina no estén del todo

acordes con la ideología social demócrata y bolchevique. No obstante que los conflictos económicos de las naciones subdesarrolladas son distintos de los que aquejan a los países industrializados, la doctrina neomarxista considera que tanto unos como otros se encuentran ligados entre sí, y se debe a que el capitalismo no es un sistema económico propio de los países avanzados; por el contrario, es un sistema que se ha dado por diversas naciones del mundo, tanto desarrolladas como subdesarrolladas.

Retomando a Marx, vemos que hubo dos puntos de gran trascendencia en los que sus predicciones no tuvieron lugar a ser realidad, razón por la cual, los neomarxistas convocaron a buscar nuevos caminos que condujeran al socialismo. En efecto, por una parte, Marx aseguró que el crecimiento de los sindicatos se daría con mayor rapidez y que la conciencia de clase se elevaría, por el aumento en la explotación del hombre y en la enajenación, cuando en países altamente industrializados de Occidente sucedió prácticamente lo contrario: el movimiento a favor de la solidaridad de clase se vió debilitado y se dió una división muy marcada de los trabajadores por el racismo y los programas nacionalistas que se dieron en esos países. Por otro lado, Marx predijo que los países industrializados serían los primeros en transformarse al socialismo dejando atrás al capitalismo, cuando en realidad fueron primero las naciones menos desarrolladas las que experimentaron una revolución social que las llevara a un sistema socialista. Tal es el

caso de Rusia.

Sin embargo, en lo que se refiere al surgimiento de los grandes monopolios dentro de la economía capitalista, Marx acertó con toda precisión al afirmar que se daría dicha situación. En efecto, vemos que en una gran parte de los países industrializados, poco a poco fueron tan solo unas cuantas empresas poderosas las que comenzaron a manejar las finanzas, así como los sectores industrial y comercial; situación que se dió incluso, en una época en lo que se planteaban modelos económicos basados en la supuesta existencia de una perfecta competencia.

Así pues, no obstante que la Escuela Neomarxista no desvirtúa la validez de la teoría implantada por Karl Marx, día a día se encauza la búsqueda de nuevos caminos que lleve a las naciones de todo el mundo hacia el socialismo.

### II.3.- ECONOMIA MIXTA

Es bien sabido que jamás ha existido un verdadero sistema capitalista puro. Sin embargo, también es cierto que fue en el siglo XVIII cuando en forma clara se manifestó la petición por parte de algunos grupos de personas, en el sentido de que el Estado interviniera lo menos posible en la actividad económica y se cumplimentara en forma efectiva el principio de "laissez-faire". Esto no fue posible, ya que poco a poco, la realidad económica en que se vivía, provocó que cambiara dicha opinión, reconociéndose que el Poder Público debía participar en forma activa en la economía de las naciones.

De esta forma, a mediados del siglo pasado, el sistema capitalista empezó a transformarse más acentuadamente en un sistema mixto, y se debió a que el Estado, por una parte, empezó a implantar ciertas disposiciones con el fin de regular la mayor parte de la actividad económica nacional; y, por otra, empezó a participar en el desarrollo económico a través de empresas estatales o para-estatales; el Estado pues, pasó a ser un fuerte interventor en los procesos de la economía, dejando atrás el papel de Estado liberal y policiaco y asumiendo, entonces, la rectoría de los complejos problemas económicos y sociales. Al respecto, el Licenciado Jacinto Faya Viesca autor del libro "Finanzas Públicas", nos dice: "El replanteamiento a fondo de las funciones del Estado, y con ello la necesidad de ejercer nuevas y eficaces técnicas de Gobierno y Ad-

ministración, no ha sido el resultado de irracionales propuestas de académicos o políticos despegados de la realidad. Este replanteamiento ha sido precisamente todo lo contrario: ha obedecido a la definitiva y total ruptura del modelo occidental del Estado Constitucional armado en los principios de libertad individual y propiedad privada" (34)

Para este autor, esta ruptura no ha significado que se hayan suprimido las libertades individuales y la propiedad privada, sino que, ahora, éstos que desde el siglo XIX fueron los dos grandes valores en los Estados Constitucionales, han dejado de tener el valor exclusivo y único que tenían, pues definitivamente, así lo han exigido las nuevas formas estructurales de la economía y de la sociedad.

Continuando con la opinión del autor en cita, afirma que las causas de los Estados Constitucionales han estado a la vista de todos entre los cuales tienen primordial importancia: una permanente explotación demográfica, el éxodo del campo a la ciudad, la creación de grandes centros urbanos, la gran complejidad de los problemas sociales y económicos, la necesaria y compleja interconexión de los distintos sectores sociales, la producción máxima de artículos para el consumo, la escasez de alimentos, los problemas

(34) FAYA, Viesca Jacinto. Finanzas Públicas. Ed. Porrúa. México 1986. Pág. 415.

de vivienda, etc. Al lado de estos problemas, dice, la sociedad ya no se contenta con simples pronunciamientos de justicia, sino que ahora exige una justicia materializada que se traduzca fielmente en un desarrollo compartido, en una redistribución real del ingreso, en la satisfacción concreta de sus problemas individualizados de alimentos, salud, vivienda, cultura, seguridad, entre otros.

Así pues, dicho autor expresa: "Ante esta sustancial alteración, y que además alteraba negativamente las concretas vidas de millones de seres humanos, la sociedad no tuvo más salida que rebelarse ante el Estado Constitucional que no conocía en el fondo, pero que le parecía insuficiente exigiendo la adopción de drásticas medidas que corrigieran los abusos de los poderosos, solucionaran los conflictos sociales, y les otorgara a la colectividad un creciente y permanente conjunto de bienes y prestaciones sociales que hicieran posible vivir la vida con más dignidad, abundancia y justicia" (35).

El estado, además, no sólo tuvo que encargarse de la tan difícil situación económica y social, sino que también se vió obligado a enfrentarse a un comercio internacional completamente nuevo y complejo. Se afirma que, primeramente, el Estado se vió en la necesidad de intervenir en la economía, precisamente con el objeto de proteger los intereses de las empresas nacionales ante las ex-



tranjeras, en las transacciones comerciales que se realizaban en el interior del país. El medio de que se valió para lograr ese propósito, fue la implementación de medidas de protección aduanera.

Por ello, el concepto de economía mixta supone la existencia de un centro de donde emanan una serie de normas que rigen algunas de las operaciones de carácter económico que son llevadas a cabo por el sector privado. Ese centro es precisamente el Estado. Conviene hacer notar, que esas normas tienen como finalidad fundamental la de preservar la seguridad social; son normas tendientes a proteger los intereses de los sectores de la población más débiles económicamente hablando; persiguen atenuar los defectos del sistema capitalista, tratando de no reincidir en los errores que con dicho sistema se han cometido, así como buscando la solución a los problemas que en él se han presentado. Asimismo, se denota la presencia del Estado con la participación del mismo a través de organismos y empresas paraestatales que influyan de manera decisiva en la vida económica nacional. En consecuencia, el papel que puede desempeñar el Estado en la economía puede ser de actor y regulador.

Es oportuno mencionar, que es factible que no haya claras líneas de división entre las diversas teorías económicas, no obstante, sí pueden ser distinguidas tres rutas alternas encaminadas al crecimiento dependiendo del grado de participación del gobierno en

los asuntos económicos. Como sabemos, en un extremo esta un sistema cercano al liberalismo económico (laissez-faire). Aquí, el gobierno puede subsidiar, como lo hizo en el siglo XVIII en el Reino Unido, a la industria naviera, o bien, como en el caso de los Estados Unidos en el siglo XIX, otorgar tierras a las compañías ferroviarias; pero en su mayoría, el que lleva a cabo las operaciones del crecimiento económico es el sector privado. Por otro lado, tenemos al socialismo en el cual como ya vimos, el gobierno posee y controla los medios de producción. El profesor Morris Singer, economista renombrado, afirma que aunque un sistema de estos puede ser razonablemente democrático, no es fácil que lo sea, ya que normalmente las autoridades tienden a interesarse por obligar a los ciudadanos a comportarse de tal manera que el producto nacional aumente, y, en consecuencia, el gobierno sea, cuando menos, totalitario en la práctica. Entre esos dos extremos, tenemos una combinación en la que participan actividades privadas y públicas, que comunmente se le ha designado como "economía mixta". Continuó diciendo Morris Singer que por ser tantas las combinaciones de intereses económicos públicos y privados, hay países que a menudo se ufanan de la pretendida originalidad de sus disposiciones específicas. Pueden incluso, inventar términos para llamar la atención hacia las características distintivas de su desarrollo.

Respecto de esta última alternativa, debemos considerar aún otros aspectos dependiendo de las circunstancias económicas propias de los distintos países.

En efecto, tenemos el caso de naciones altamente desarrolladas, cuyos sistemas económicos descansan en el supuesto básico de la propiedad y el uso totalmente privado de los recursos, y de la toma de decisiones económicas por parte de los particulares, pero debe reconocerse que en realidad sus economías son el resultado de una combinación de los recursos públicos y privados y la toma de decisiones proviene tanto del sector público como del privado. El Estado interviene en el desarrollo de la economía directa e indirectamente, pues poco a poco, los gobiernos de esas naciones han tomado el control de las actividades económicas, ya no únicamente a través de la imposición de medidas fiscales y monetarias, sino que también participan directamente en la economía mediante programas de inversión pública y empresas estatales. Asimismo, se han visto obligados los gobiernos a controlar cada vez más el crecimiento de las enormes organizaciones monopólicas. Así pues, el Estado en la mayor parte de las naciones con un grado de desarrollo muy avanzado, interviene en la regulación de las actividades de las empresas particulares, del comercio exterior, de los salarios, participa en las áreas de planificación económica, administra empresas de su propiedad, etc.

Por otro lado, tenemos a aquellos países que han adaptado el sistema económico que actualmente se conoce como "socialismo de mercado", en el cual la propiedad pública de los medios de producción se mezcla con los principios del sistema capitalista de las

decisiones descentralizadas de unidades económicas individuales motivadas por los beneficios y orientadas por los precios. Los países que han hecho suyo este sistema (por ejemplo Yugoslavia) buscan obtener lo mejor de los sistemas socialista y capitalista.

Finalmente, se tiene el caso de aquellos países que están en vías de desarrollo y que se los conoce comunmente como naciones del Tercer Mundo, en los que, hay una gran variedad de grados de propiedad privada de los medios de producción al lado de una considerable participación por parte del Poder Público en la economía. Aquí se presenta una mezcla también de recursos públicos y privados - en algunos países el sector público es más grande que el privado y viceversa - pero normalmente el Estado tiene un papel más importante que en los países capitalistas. Se dice que estos países han adoptado sistemas mixtos capitalistas-socialistas. Sobre el particular tenemos la opinión de William P. Snavely quien afirma: "... las naciones pobres, o en desarrollo, con seguridad no están de humor para tolerar las tasas relativamente bajas de crecimiento, que asocian con los modelos cercanos al *laissez-faire*. De ahí que hayan intentado pasar a la economía mixta, que una autoridad en materia de desarrollo ha descrito como un sistema en el que tanto las empresas gubernamentales como las privadas emprenden esfuerzos paralelos y combinados para el crecimiento económico general de la nación" (36). Por su parte, Vert F.

(36) WILLIAM, P. Snavely. Teoría de los Sistemas Económicos. Ed. Fondo de cultura Económica. México 1981. Pág. 267.

Hoselitz señala: "Este esquema de cooperación y división de funciones es apropiado para los países en desarrollo, porque una economía subdesarrollada no puede darse el lujo de ser doctrinaria. Encara graves deficiencias de toda clase, y debe, para poder experimentar el crecimiento económico, afrontar el serio problema de lograr que se hagan las cosas, conseguir el capital acumulado e invertirlo en los sentidos más útiles para el crecimiento económico. Dado el atraso tan difundido entre las grandes masas de la población y el deseo urgente de desarrollo económico, la capacidad directiva del gobierno es esencial para una economía que de otra manera podría continuar casi totalmente estacionaria" (37).

Pues bien, para adentrarse al estudio de la economía mixta, se hará referencia a algunos de los principios que son de gran importancia en el capitalismo y que son objeto de una gran serie de restricciones por parte del Estado. Se tiene por una parte a la propiedad privada, cuyo derecho es de singular importancia para el capitalismo. Al respecto, puede decirse que en la actualidad en casi todo el mundo la propiedad esta vista como una función de carácter social, sustituyendo en consecuencia el antiguo concepto que se tenía, en el sentido de que la propiedad privada implicaba el derecho de disponer de la cosa de que se tratara en la forma que se quisiera; se trata, pues, de que se ejerza el derecho de

(37) VERT, F. Hoselitz. Elemento Empresarial. Ed. R.J. Ward. Chicago Ill. 1961, Pág. 131.

propiedad sin afectar los intereses de la colectividad.

La propiedad privada, en la mayoría de los países, constantemente ha sido objeto de serias restricciones por parte del Estado. Con efecto, se han emitido una serie de disposiciones normativas en las que se señalan las condiciones en que han de mantenerse determinados predios; verbigracia para levantar una construcción dentro un terreno, se han de obtener los permisos correspondientes de las autoridades, para lo cual se han de cubrir ciertos requisitos previos, o incluso, un predio, ya sea urbano o rural, puede ser objeto, de un momento a otro, de expropiación por causas de utilidad pública.

Asímismo, estas limitaciones o restricciones están dirigidas al empleo de los medios de producción de propiedad privada. Efectivamente, el dueño de herramientas, utensilios, etc. destinados a la producción, no puede disponer de ellos libremente, sino que ha de observar los lineamientos que al efecto dicte el Estado. Incluso, tratándose de empresas ya establecidas, su funcionamiento también está condicionado a lo que prescriban las normas legales, las cuales prevén, para el caso de inobservancia, tanto penas que pueden ser pecunarias como personales dependiendo de la infracción que se cometa.

En suma, el ejercicio del derecho de la propiedad privada está regulado por las disposiciones legales que emanan del Estado.

Al lado de este derecho tenemos la presencia de otra institución de gran trascendencia en la economía y es la propiedad pública. Sobre el particular, es posible afirmar que el Estado ya no sólo se adueña de los medios que necesita para el desarrollo de las funciones que le son propias, sino que se ha hecho propietario de otros que le permitan entrar en competencia con los particulares, en determinadas actividades económicas, llegando a veces a sustituirlos o estableciendo determinadas áreas económicas en las que sólo él podrá actuar. Debe hacerse notar, que en muchos países del mundo, el Estado ha sido el propietario de bienes tales como las compañías de luz, correos y telégrafos, servicios de autotransporte, aeropuertos y puertos marítimos, servicio de banca, petróleo, etc. De esa forma el citado autor William P. Snavely corrobora: que además de restricciones y reglamentos gubernamentales, el principio de laissez-faire se impuso también como resultado del aumento de las actividades que el gobierno dirige por sí mismo, ya sea directa o indirectamente. A nivel estatal y local del gobierno se incluyen cosas tales como la construcción de carreteras y calles; la construcción y manejo de edificios públicos que incluyen hospitales, clínicas y auditorios; el abastecimiento y operación de escuelas primarias y secundarias, así como preparatorias y universidades. El funcionamiento de sistemas de autobuses, tranvías y trenes subterráneos, así como puertos marítimos y aéreos, playas públicas y otras instalaciones recreativas, están bajo el control de las autoridades locales y estatales, como por ejemplo el abastecimiento de servicios de limpieza (de desecho de desperdicios) y

la construcción y manejo de viviendas a bajo precio.

Este autor señala que "el gobierno federal actualmente realiza muchas actividades directas o indirectas. Estas incluyen conceptos tales como la construcción de embalses e instalaciones de fuerza eléctrica, recuperación de tierras, control de inundaciones y proyectos de irrigación. El gobierno federal administra hospitales y tiendas de menudeo para el personal militar. Es responsable del funcionamiento de las instituciones y programas de carácter educativo, así como de la dirección de los proyectos de investigación y de dar a conocer los resultados a través de programas de difusión, boletines y otras publicaciones, las instalaciones para el control del tráfico y los radiofaros para la aviación y la navegación están bajo la administración del gobierno" (38).

En el caso de México, no obstante que el Estado contribuye muy poco al producto interno mediante empresas de participación estatal y organismos descentralizados, un gran número de estas instituciones juegan un papel determinante en el desarrollo económico nacional. Tal es el caso de PEMEX, CFE, FERRONALES, etc.

Pátese ahora a la libertad de empresa. Este principio supone que cualquier persona puede dedicarse a la actividad que más le acomode y le produzca mayor satisfacción y ganancias. Sin embargo, la libertad de empresa encuentra una serie de restricciones por -

(38) WILLIAM, P. Snavely, Opus Cit., PÁg. 49.



ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 79 -

parte del Estado en cualquier sistema económico. Basta con ver que nadie puede dedicarse a actividades ilícitas o delictuosas; o bien para el ejercicio de algunas profesiones se requiere obtener previamente el permiso correspondiente por parte de las autoridades. Para el establecimiento de expendios de bebidas alcohólicas, es requisito indispensable conseguir también la autorización del Estado.

Igualmente, una vez establecida la empresa de que se trate, como se mencionó con anterioridad, su funcionamiento está condicionado a lo que prescriban las disposiciones legales. El gobierno, entonces, en algunos casos reglamenta la venta de agua, bebidas alcohólicas, la producción, distribución y venta de gas combustible; establece las normas correspondientes a las condiciones sanitarias y de seguridad en que ha de mantenerse determinadas negociaciones; expide reglamentos en los que se establecen impuestos, aranceles y cuotas de importación, racionamiento de materiales estratégicos, los términos y condiciones en que habrán de llevarse a cabo las operaciones de venta de los productos, fijando previamente, la calidad que han de tener los mismos, etc.

Entre las disposiciones más estrictas que implanta el Estado en relación a la limitación a la libertad de empresa, sobresalen las relativas a la contratación de los servicios personales. Definitivamente, el Estado ha impuesto normas que regulan todo lo relativo al empleo de menores de edad y mujeres, la manera en que han de llevarse a cabo las contrataciones, establece las jornadas

de trabajo, salarios, sindicatos tanto de obreros como patronales, huelgas o paro de labores, así como la forma en que han de ser solucionados los conflictos que se suscitan entre los trabajadores y los patronos. El autor antes citado, William P. Snaveley, nos dice: "Han existido muchos reglamentos con respecto al trabajo y los problemas de leyes que prohíben el trabajo infantil, limitan el número de trabajo exigido a hombres y mujeres, prescriben normas de seguridad y bienestar de las condiciones de trabajo, garantizan y protegen los derechos de los trabajadores para organizarse y pactar en forma colectiva, limitan la inmigración, establecen salarios mínimos y fijan procedimientos de arbitraje y conciliación" (39).

Por lo que hace a los sindicatos obreros, éstos han llegado a constituir una seria limitación a la libertad de empresa. Se da el caso en algunos países que las uniones obreras participan de manera decisiva en los órganos de dirección de las empresas, y por lo mismo influyen, en cierta forma, en el desarrollo económico de las mismas. Todo ello se ha dado en virtud de que la fuerza de los sindicatos o uniones de trabajadores ha venido acrecentándose, y por ende constituyen verdaderos centro de poder; en gran medida es gracias a las disposiciones que emanan del Estado. Vemos pues, que los empresarios no pueden determinar libremente el camino que ha de seguir su negociación si no consideran, en momento dado entre otras cosas por ejemplo, el costo de la mano de obra, ya que hasta cierto punto es fijado por las uniones de trabajadores (esto se debe a que por el poder que han adquirido tales uniones inter --

(39) WILLIAM, P. Snaveley, Opus Cit., Pág. 47.

vengan en la elaboración de los tabuladores de salarios). De tal forma, muchos autores han coincidido en que la fuerza de los trabajadores ha venido acrecentándose cada vez más, máxime en el presente siglo. Esta circunstancia ha llevado a los empresarios de algunos países a sugerir que los sindicatos obreros también se tipifiquen bajo las restricciones de las leyes ant-monopólicas.

Y así como existen limitaciones o restricciones a la libertad de empresa por parte del poder público, también existen ciertas limitaciones a la libertad de iniciativa de los vendedores y compradores; se debe a que el Estado tiene una participación activa en el mercado. Efectivamente, en un sistema económico mixto hay que hablar de un mercado intervenido ya que la voluntad de vendedores y compradores se ve obstaculizada, hasta cierto punto, por un poder, en este caso del Estado, que no permite que se realicen las operaciones de compra-venta en las condiciones que se deseen. Consecuentemente, el juego de la oferta y la demanda no es libre en su totalidad. Así pues, el Estado interviene en el mercado estableciendo el precio de determinados productos, fija la distribución de los mismos, etc.

Generalmente, el Estado tiende a fijar el límite máximo de ciertas mercancías, con el propósito de ayudar a las clases económicamente débiles; o bien, en épocas de depresión y con el ánimo de estimular a los productores, el poder público puede determinar los toques mínimos a que puedan llegar los precios. Lo anterior, lo

logra a través de la imposición de ciertas normas que dicta.

Ahora bien, puede suceder que el sector privado, no lance a la venta la cantidad suficiente de determinadas mercancías y sea el gobierno el que produzca y ofrezca al público dichas mercancías a un precio por debajo del establecido por los particulares. O bien, el Estado, mediante el otorgamiento de subsidios a la producción puede hacer que los precios desciendan. Esto se da en virtud de que el subsidio puede consistir en una exención parcial o total de impuestos que se conceda a productores o importadores de ciertos artículos y éstos, al no pagar esos impuestos, pueden vender sus productos a un precio más bajo. Claro está que el Estado puede conceder esa exención de impuestos condicionada a que efectivamente los productores e importadores bajen sus precios. Por otro lado, el subsidio puede consistir en que el Estado proporcione directamente recursos a la producción, y así absorba parte del costo de las materias que en ella se utilizan; consecuentemente, los precios bajarán.

En relación, con esto, Francisco Zamora, autor del libro La Sociedad Económica Moderna, afirma: "Los subsidios concedidos por el Estado a la producción y distribución de ciertos artículos constituyen otra forma de intervención. Los más antiguos y conocidos en México son los otorgados a la producción de trigo y a la de maíz. Su objeto inmediato fue abaratar, los precios de la harina y

la masa de maíz (el mixtamal), ya que así el gobierno absorbería una parte del costo de las materias primas de la una y la otra, con lo que se lograría que bajasen el pan y la tortilla" (40). Para este autor el resultado obtenido con motivo del subsidio referido fue el enriquecimiento de no pocos fabricantes y vendedores de los productos señalados.

Por el contrario, puede suceder que, con la finalidad de que el precio de algunos productos no bajen, el Estado asegure a los productores de los mismos, que para el caso de que sus mercancías no sean vendidas, sea el mismo Estado el que las adquiriera a un precio que haya prometido. Por tanto, esos productores no venderán sus mercancías a precios que estén por debajo del precio prometido por el Estado. Este precio es el que conocemos como "precio de garantía".

Por otra parte, la libertad de los compradores o consumidores puede ser objeto de restricciones por parte del poder público, ya que el mismo, en ocasiones, ha impedido que se compre lo que se desee. En este punto, el citado autor Francisco Zamora manifiesta: "Tampoco la libertad del consumidor es limitada, así como nadie puede vender legalmente drogas estupefacientes, nadie es libre para comprarlas y usarlas; además o todos les está vedado adquirir ciertos medicamentos sin receta de médico autorizado. A veces el

(40) ZAMORA, Francisco. La Sociedad Económica Moderna, Ed. Fondo de Cultura. México 1984, Pág. 75.

Estado prohíbe el consumo de productos que se consideran dañinos para la salud; sin embargo, la prohibición afecta en semejantes casos no tanto a los consumidores como a los productores y vendedores, lo que no invalida el hecho de que lo que se quiere realmente es impedir que los consumidores obtengan el producto vedado; así sucedió con la prohibición de fabricar, vender y transportar bebidas alcohólicas decretada en los Estados Unidos en 1920 la llamada Ley Volstead, que fue derogada en 1933 - y en Francia con la Ley que en 1915 procribió la fabricación y venta del ajeno (41).

Incluso, señala Francisco Zamora que en ciertas circunstancias excepcionales - tales como guerras, calamidades naturales, escasez debida a causas no imputables a la voluntad humana - la libertad de consumir lo que se desee en la cantidad que se quiera y pueda, sufre graves restricciones que pueden llegar hasta el racionamiento y la prohibición de dar a los bienes destinos diferentes del que les señale el Estado.

Se ha de considerar que las restricciones y limitaciones de que hemos estado hablando, son impuestas por el Estado, como se dijo con anterioridad, cuando busca más que nada el proteger el interés público y ayudar a los sectores económicamente débiles; son restricciones y limitaciones cuya meta es lograr y preservar el bienestar de la sociedad, no obstante se pongan en juego los

(41) ZAMORA, Francisco, Opus Cit., Pág. 81.

intereses de algunos sectores que representen la minoría de la colectividad. No hay que perder de vista, claro está, que en las naciones se viva una democracia, sin importar que tan relativa sea, la mayoría al hacer efectivo su voto puede de un modo u otro modificar o suprimir tales restricciones y limitaciones.

Otro de los grandes conceptos que debe ser considerado, como objeto de estudio y que denota la presencia del Estado en la economía, es el relativo a la planificación. Al respecto, puede decirse que este concepto implica, como lo señala el ya citado autor Jacinto Faya Viesca, "uno de los más profundos y abarcativos movimientos de renovación y reforma del Estado de todos los tiempos". La planificación puede ser descrita como lo señala Michael P. Todaro, "como el esfuerzo consciente del gobierno, por influir, dirigir y en algunos casos, controlar los cambios de los principales variables económicos (consumo, inversión, ahorro, exportaciones, importaciones, etc.), de un país y región dados al paso del tiempo para alcanzar un conjunto de objetivos previamente determinado. Lo esencial de la planificación económica se resume en estas nociones de la influencia, dirección y el control gubernamentales" (42).

Así pues, la planificación constituye una verdadera tarea del Estado, que ha de velar en todo momento por los intereses de la sociedad; es una tarea vital del poder público cuyo fundamento se

(42) TODARO, Michael P., Economía para un mundo en desarrollo. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1987. Pág. 576.

encuentra en la realidad y en la experiencia, y debe tomar siempre en consideración la consulta popular. Es decir, en la planificación, además de la participación del Estado, debe darse una participación activa por parte de los gobernados, por lo que el Estado se ve en la necesidad de crear nuevos mecanismos que permitan la participación de los gobernados en la planificación, y así hacer de ella un camino de acción apegado a la realidad y a los valores políticos y sociales de la comunidad.

La planificación ha desempeñado un papel de vital importancia incluso en las naciones con una economía en la que predomina el capitalismo. En esas naciones, el gobierno, a través de la planificación, trata de obtener una estabilidad económica estimulando a la vez el crecimiento económico; busca lograr un crecimiento económico lo más rápido posible con estabilidad en los precios y aumento en el empleo a través de las diversas políticas monetarias y fiscales que pone en práctica. Aquí, el Estado puede erigirse en director de la actividad económica, aunque sea propietario de una parte relativamente pequeña de los medios de producción existentes en el país.

Al efecto, el autor antes mencionado, Francisco Zamora, dice que el plan nacional capitalista "Lo formula el Estado cuando interviene en la economía nacional o en una parte de ella, con el fin de regular su funcionamiento. La ingerencia económica del Estado llega en el capitalismo a comprender toda la economía sola-



mente bajo el apremio de situaciones que amenazan la existencia del sistema. Como no se trate de una crisis grave, sino de impulsar el desarrollo dentro del sistema capitalista, el poder público ha de contar con la aquiescencia y cooperación de los centros de poder económico de los particulares; no le es dable actuar coercitivamente..." (43).

En los países que se encuentran en vías de desarrollo, en donde gran parte de la propiedad de los medios de producción la detenta el Estado, la planificación llega a ser necesaria para efectos de acelerar su ritmo de desarrollo. En este caso, el gobierno con el objeto de lograr una relación estable entre los intereses del sector privado y los objetivos de carácter social que persigue el Estado, trata de estimular, fijar las directrices, o incluso, trata de controlar las actividades económicas que realizan los particulares, mediante políticas económicas que pueden consistir en la concesión de licencias, fijación de salarios y precios, entre otras.

O bien, para llevar a cabo proyectos de inversión o alcanzar determinados objetivos en ciertas áreas, ya sea la construcción de escuelas, plantas hidroeléctricas, etc. el gobierno dispone deliberadamente del financiamiento externo, así como del ahorro interno.

(43) ZAHORA, Francisco. Opus Cit. Pág. 87.

Los Estados, pues, en la mayor parte de las naciones occidentales, para hacer frente a los graves problemas económicos que empezaron a presentarse, tuvieron a bien legislar en materia económica, legitimando la presencia del Estado en la economía, e incluyendo como el método más efectivo para solucionar esos problemas a la planificación. Consecuentemente, la planificación, además de ser una solución a los problemas económicos, empezó a ser considerada como instrumento eficaz para alcanzar un desarrollo económico óptimo, garantizando y fortaleciendo a la vez, los valores de la justicia, libertad y democracia.

De la planificación se desprende que han de elaborarse una serie de planes destinados a determinados objetivos. Los planes a igual que la planificación, deben tener fundamento en la realidad y en la razón, y estarán dirigidos hacia el futuro previendo las variaciones y cambios que pueden darse, y, asimismo, deben sujetarse a un marco estricto de prioridades con base en las políticas que se establezcan. En otras palabras, el plan puede consistir en un esquema que contenga las decisiones de la política gubernamental respecto de las estrategias para solucionar los problemas presentes, previendo los cambios que puedan darse en el futuro. El autor antes citado, Michael P. Todaro, nos dice: "...podemos describir un plan económico como un conjunto específico de metas económicas cuantitativas que deberán alcanzarse en un período dado". De acuerdo con este autor, los planes pueden ser parciales o tota-

les; será plan parcial cuando se ocupe sólo de una parte de la economía nacional: la industria, la agricultura, el sector público, etc. El plan total, incluye en sus objetivos todos los aspectos principales de la economía nacional. Generalmente, los fines que pretenden alcanzarse con los planes son, entre otros, un alto nivel de empleo, aumento rápido del ingreso percapita, lograr un nivel de precios relativamente estable, etc.

Para finalizar con este punto, diremos que en la actualidad ya no basta con conocer y manejar el presente; es indispensable crear todo lo necesario para poder tener un futuro más cierto y así no poner en peligro los intereses de la nación. Para ello, es de vital importancia llevar una cuidadosa selección de prioridades y objetivos, contemplando a la vez, las circunstancias políticas, económicas y sociales que se vivan. Michael P. Todaro nos dice al respecto: "Cada uno de estos objetivos puede ser deseable en sí mismo, pero surgen con facilidad conflictos graves si todos se persiguen con la misma intensidad. En consecuencia, a menudo resulta necesario determinar, a la luz de las condiciones y restricciones sociales, económicas e institucionales existentes, el objetivo específico, o la combinación específica de objetivos, que deberá recibir prioridad especial en el plan de desarrollo. Las metas restantes podrían constituir entonces alguna forma de "condiciones laterales" asociadas, o de metas secundarias que deberán realizarse en la mayor medida posible mientras se busca el cumpli-

miento de los considerados objetivos prioritarios". El plan, pues, en la actualidad es un método eficaz para estructurar y ejecutar una política gubernamental sensata, y una forma para no comprometer los intereses de la sociedad. Como lo señala el autor Jacinto Faya Viezca, sólo con un plan es posible ordenar las grandes tareas administrativas, armonizar los distintos proyectos de inversión, optimizar el gasto, y canalizar la totalidad de las acciones públicas para el logro de las grandes prioridades nacionales.

Cabe mencionar, que la ejecución de los planes puede estar supeditada a circunstancias externas que, dado la interrelación que existe entre los diversos países del mundo, pueden suscitarse.

Pues bien, los puntos antes mencionados - la propiedad, la libertad de empresa, la libertad de iniciativa de vendedores y compradores y la planificación - son, entre otros lo más fundamentales en el estudio de la economía mixta, ya que en ellos es donde se denota a todas luces, la participación por parte del Estado en la economía.

## CAPITULO III.

### ESTUDIO TEMATICO HISTORICO DE LAS REFORMAS EN MATERIA ECONOMICA A LA CONSTITUCION DE 1917 (ARTICULOS 25, 26 y 28)

#### III.1.- EL REGIMEN DE LOS MONOPOLIOS.

##### CONCEPTO DE MONOPOLIO.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra Monopolio viene del latín "monopolium" y éste a su vez del griego "mono" que significa uno; y "polcin" que quiere decir vender. Así, el citado diccionario dice que el monopolio es el "aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien de otra causa cualquiera", y en una segunda acepción "convenio hecho entre los mercaderes de vender los géneros a un determinado precio".

El monopolio supone que un único vendedor vende a un considerable grupo de personas un producto que no tiene sustitutos próximos. El vendedor compite sólo por el peso del consumidor, de tal forma que no considera como competidor a ninguno de los que venden productos o servicios que son remotos sustitutos del suyo; de tal forma, el monopolista puede ofrecer su producto, sin tomar en cuenta a sus supuestos competidores, al precio que quiera dada la

demanda que de dicho producto exista. El monopolio, pues, implica una situación de mercado en la que un artículo que no tiene sustitutos cercanos es producido y vendido por un solo vendedor. Esta situación puede darse en todas las ramas de la actividad económica por el acaparamiento, concentración y acumulación de un determinado producto o servicio por parte de una persona o grupo de personas.

Se sabe que una economía capitalista trae como consecuencia natural la formación de grandes empresas y de éstas puede surgir la formación de monopolios. Hay que aclarar que si una empresa por la calidad y el precio de los productos o servicios que ofrece llega a hacer a un lado del mercado a sus competidores, este desplazamiento será positivo para la sociedad. Por el contrario, si grandes empresas tratan de conservar su situación monopólica por otros medios tales como concesiones, privilegios y protecciones gubernamentales, y no por medio de calidad y bajos precios, entonces esas empresas podrían representar un verdadero peligro tanto para la sociedad como para la economía en general. Cabe destacar que hay monopolios que basan su existencia en disposiciones de carácter legal dictadas por el Estado, ya que se considera que constituyen medios propios para alcanzar ciertos fines de interés colectivo.

Con base en lo anterior, el monopolio puede ser definido, co-

no lo señala Arturo Pueblita Pelisio, autor del libro Elementos Económicos en las Constituciones de México, como "una forma eminentemente capitalista de concentración, acumulación y acaparamiento que se desarrolla en la industria, comercio y en general en toda actividad económica, controlando de esta manera lo concerniente a las modalidades de esa actividad, imponiendo precio sobre los artículos bajo los cuales se tiene exclusividad" (44).

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano señala que el monopolio "es toda situación de mercado, en el cual la competencia no existe del lado de la oferta; dado que una empresa o individuo produce y vende la producción total de un determinado bien o servicio, controla su venta, tras eliminar a todos los competidores reales o potenciales; o tener acceso exclusivo a una patente de la que otros productores no disponen" (45).

Redundando en lo antes expuesto, "un monopolista es, en sentido literal, un vendedor exclusivo"; así lo señala Frederic Benham, autor del Libro Curso Superior de Economía, y asimismo, expresa que todo fabricante de un producto que trae consigo una marca y todo propietario de un establecimiento, ya sea un comercio o restaurante, es, en rigor, un monopolista; "un monopolista ejerce el control de la oferta de cierta mercancía o servicio para el

(44) PUEBLITA, Pelisio Arturo, Elementos Económicos en las Constituciones de México. Ed. Limusa, México, 1982, Pág. 126.

(45) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. El. Porrúa y UNAM, Segunda Edición, México 1988, Pág. 2151.

cual no existe un sucedáneo muy similar; puede ser que no tenga el control de la oferta total, pero controla la suficiente para dominar el mercado y determinar el precio".(46)

## B) EL MONOPOLIO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

### B.1) ANTECEDENTES:

Es conveniente señalar que ya en Leyes Fundamentales anteriores a la actual, se encontraban disposiciones referentes a los monopolios. Tal es el caso, por ejemplo del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, que establecía la prohibición a los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de profesiones. El Artículo 28 de la Norma Suprema de 1857, es el antecedente próximo inmediato del Artículo 28 de la Constitución de 1917. Al respecto el primero mencionado disponía:

"Artículo 28.- No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni protecciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente, los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios, que, por tiempo limitado, conceda la ley, a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora". (47)

Como puede observarse, antes de la Ley Suprema actual, ya se establecía la regulación correspondiente a los monopolios quedando

(46) BENHAM, Frederic. Curso Superior de Economía. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1973, Pág. 296.

(47) ARTICULO 28 de la Constitución de 1857.



éstos prohibidos por disposición constitucional, con las excepciones que en cada caso se señalaban.

Por lo que respecta a la Constitución actual, Venustiano Carranza, como primer jefe de la Nación, presentó ante el Constituyente de 1916, un mensaje y proyecto de Constitución fechados el 10. de diciembre de 1916 en la Ciudad de Querétaro. En lo relativo a los monopolios, el jefe del ejército constitucional manifestó en dicho mensaje que con las reformas al artículo 27 contenidas en el proyecto, con las que se complementaba el artículo 28, se lograría el fin de combatir de manera eficaz los monopolios y así asegurar en todas las ramas de la actividad humana la libre concurrencia, la que consideraba indispensable para asegurar la vida y el desarrollo de los pueblos. Esperaba con ello, que el Gobierno a su cargo y las instituciones políticas del país respondieran satisfactoriamente a las necesidades sociales.

El proyecto de Constitución presentado por Carranza, en lo referente a los monopolios, decía lo siguiente:

"En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección de la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, a los telégrafos, radiotelegrafía, y a los privilegios que por determinado tiempo se concederán a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos".

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento con una o pocas manos de artículos de consumo necesario, con el objeto de obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general a 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 determinada clase social". (48)

De acuerdo con la obra Derechos del Pueblo Mexicano elaborada por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, el 12 de enero de 1917, en la Trigésima Novena Sesión Ordinaria, se leyó el dictamen respecto del artículo 28 del proyecto de Constitución. Dicho dictamen - siguiendo el texto del mismo - explicaba que un país como México en el que debía dejarse el mayor campo de libertad posible al comercio y a la industria, sólo como medida de orden y para garantizar debidamente los derechos tanto de la sociedad como de la propia Nación, se reservaban a esta última los monopolios relativos a la acuñación de moneda, correo, telégrafos y radiotelegrafía, y a los autores y artistas el privilegio de reproducir sus obras por determinado tiempo; privilegio que también se concedía a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, pero para el uso de sus inventos exclusivamente.

(48) DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. México a Través de sus Constituciones tomo V XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados.

En el proyecto se establecía que con toda severidad la ley castigaría la concentración que se pretendiera hacer en una o pocas manos de los artículos de consumo necesario, cuyo objeto fuera alcanzar el alza inmoderada de los precios. El artículo citado, prohibía todo lo que tendiera de una manera palmaria a establecer monopolios en el país o conceder una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas, con perjuicio del público en general o de determinada clase social.

La Comisión, de acuerdo con el dictamen, aceptó en todos sus términos el precepto en cuestión comprendiendo el amplio y liberal espíritu que en él se contenía, y pasó a estudiar las iniciativas referentes a dicho artículo, con el objeto de adicionarlo si algunas de ellas comprendía puntos de vital importancia para los intereses de la Nación.

Según el dictamen en cita, el diputado Rafael Nieto presentó al Constituyente una iniciativa tendiente a reformar el artículo 28, en el sentido de que se incluyera entre los monopolios exclusivos de la Federación, el concerniente a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que estuviera bajo el control del Gobierno Federal. Las razones eran las siguientes: Por una parte, que desde el punto de vista financiero, la centralización del crédito, en lo referente a los bancos de emisión tenía las ventajas siguientes: cuando en los momentos difíciles el saldo de la balanza comercial era adverso a una nación, se imponía la exportación

de metálico; si existía un sistema de pluralidad de bancos de emisión, la retirada del metálico que fuera a cubrir los créditos exteriores, afectaría gravemente a la circulación, en tanto que si se tratara de un solo Banco Central que concentrara las especies metálicas, podría en forma más eficiente y fácil acudir al remedio de tales emergencias y sus efectos perjudiciales serían aminorados.

Por otro lado, partiéndose de un punto de vista económico y político, la centralización del crédito, señalaba el diputado Rafael Nieto, presentaba las ventajas siguientes: que al ensancharse las finanzas de un país, la cuantía del manejo de fondos por el tesoro público tendería a afectar seriamente la circulación monetaria al permitir las existencias metálicas inactivas mientras los egresos las requirieran. Tal sistema resultaba casi inevitable, de acuerdo con el diputado en cita, con un sistema descentralizado, mientras que con un banco único que mantuviera estrecha relación con el tesoro, los valores pertenecientes al gobierno podían estar disponibles en todo momento para las necesidades del mercado. Además, el Gobierno en cualquier grave emergencia nacional, contaría con el crédito público de manera más amplia y expédita, entendiéndose sólo como una institución, que si tuviera que acudir a diversos bancos.

Por último, en virtud de que se habían hecho concesiones leo-

ninas a los bancos durante el porfiriato, sin provecho alguno para el Tesoro de la Nación, los mismos habían emitido grandes cantidades de billetes, presentándose el caso típico en aquel entonces, de que dos bancos de emisión sólo tenían en existencia metálica dos mil pesos plata, mientras que sus emisiones sobrepasaban de dos millones.

En el dictamen se consideraron elocuentes las razones expuestas por el diputado Rafael Nieto, y la Comisión creyó pertinente acoger la iniciativa presentada y adicionarla al artículo 28.

Asimismo, el dictamen indica que la diputación yucateca, por su parte, presentaba una iniciativa en el sentido de que no se considerara como monopolio a las asociaciones de los productores que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendieran directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que fueran la principal fuente de riqueza de la región en que se produjeran, siempre que dichas asociaciones estuvieran bajo la vigilancia y amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que, al efecto, se otorgara por las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí, o a propuesta del Ejecutivo podrían derogar, cuando las necesidades públicas así lo exigieran, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se tratara.

La diputación yucateca fundaba su iniciativa en el caso de la

Comisión Reguladora del Mercado de Henequén. Según esta diputación, desde que los agricultores yucatecos se habían agrupado para defender sus intereses, procurando el alza correspondiente en los mercados extranjeros para el principal ramo de su agricultura, y dirigidos prudentemente y auxiliados pro el gobierno local, habían obtenido muy buenas utilidades, que en otros tiempos habrían servido para enriquecer a los representantes de los "trusts" extranjeros.

En el dictamen se consideró que si lo que los agricultores yucatecos habían hecho mediante la cooperativa, lo hicieran los productores del resto del país con sus principales artículos cuando se tratara de exportarlos al extranjero, seguramente que se obtendría en toda la nación una utilidad no menor de ochenta a cien millones de pesos anuales. De esta forma fue adicionado al proyecto del artículo 28 antes mencionado, un párrafo tercero en los siguientes términos:

"No constituyen monopolio las asociaciones de productos para que, en defensa de sus intereses o interés general, vendan directamente a mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o el Amparo del Gobierno Federal o de los Estados y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públi-

cas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata".(49)

El dictamen presentado ante la asamblea fue objeto de debate durante la Cuadragésima Quinta y Cuadragésima Sexta Sesiones Ordinarias celebradas el 16 y el 17 de enero de 1917, respectivamente. Durante el debate fueron discutidos los puntos contenidos en el proyecto del artículo 28 de la Constitución y, asimismo, se consideró la conveniencia de proteger, además, el derecho de los trabajadores para asociarse en defensa de sus intereses. De esta manera fue reformado en parte el proyecto del artículo 28 adicionándosele como tercer párrafo el siguiente:

"No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses".

El día 17 de enero de 1917, fue aprobado el texto del artículo 28 para quedar en los términos siguientes:

"Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiografía, a la emisión de billetes, por medio de un solo banco, que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con toda 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 acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción industrial o comercio o servicios al público todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí u 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.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la 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. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones -- concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata".

Así pues, como se desprende del texto original del artículo 28 de la Constitución de 1917, los monopolios están expresamente prohibidos - con excepción de los referidos en el primer párrafo de dicho precepto legal - con el objeto de lograr la libre concurrencia. Sea cual fuere la índole de los monopolios, por considerar que atenta contra los intereses de la colectividad, su formación no esta permitida. Además del objetivo antes señalado, se persigue con esta prohibición equilibrar los distintos estratos



que conforman la sociedad; erradicar toda clase de abusos y acaparamiento de determinados bienes y servicios que son considerados como indispensables para satisfacer las necesidades de la población en general, y, en consecuencia, evitar un alza inmoderada en los precios de tales bienes y servicios. Consecuentemente, se faculta al Estado para sancionar toda concentración o acaparamiento de bienes y servicios de consumo necesario.

Si se toman en consideración las excepciones a que aludía el citado primer párrafo del texto original del artículo 28, se puede afirmar que ya desde entonces existe fundamento para que el Estado Mexicano intervenga en la economía de la Nación. Es decir, se establecieron en dicho texto original ciertas actividades económicas que, por tratarse de servicios públicos, correspondía exclusivamente al Estado atender. Se puede hablar por consiguiente, de "monopolios estatales" los cuales tienen en principio como móvil el bienestar general y el desarrollo económico del país, sacrificando el interés particular por el interés general. Algunos economistas, al respecto, hablan de empresas de servicios públicos y dicen que estas empresas son un "grupo de industrias en una situación de monopolio que suministran bienes y servicios esenciales con el fin de que operen en el interés público" (50).

(50) SELDON, Arthur y PENNANCE, F.G. Diccionario de Economía. Ed.-Orbis, Barcelona, España 1983. Pág. 235.

En esa virtud, como se mencionó con antelación, el artículo 28 Constitucional fundamentaba la intervención del Estado en ciertas ramas de la economía -(aspecto que más adelante se analizará) ya que a él, hasta antes de las reformas del 17 de noviembre de 1982, le correspondía en forma exclusiva, la acuñación de moneda, los correos, telegráfos o radiotelegrafía, emisión de billetes por medio de un solo banco. Hay que aclarar que se dijo hasta antes de 1982, no porque a la fecha ya no le correspondan las citadas actividades, sino que por virtud de dichas reformas y por otras que con posterioridad se hicieron el artículo en cuestión, se agregaron otras actividades que adelante se señalarán.

Con relación a los monopolios estatales, hasta antes de noviembre de 1981, la Federación con fundamento en el artículo 73 tenía las siguientes facultades exclusivas:

La fracción X entre otras cosas, facultad al Congreso de la Unión para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 de la Constitución.

De conformidad con las fracciones XVII y XVIII del precepto legal mencionado, el citado Congreso tiene la facultad para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos, así como para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deben tener, determinar el valor de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas. Estas dos últimas fracciones prácticamente se han mantenido sin reforma

alguna hasta la fecha.

Respecto del tercero y cuarto párrafos del texto original del artículo 28, ya se mencionó con anterioridad por qué quedó justificado política, social y jurídicamente el incluir a las asociaciones de trabajadores y a las asociaciones o sociedades cooperativas referidas en dichos párrafos como asociaciones que no constituyen monopolios. No obstante, puede afirmarse que, siguiendo lo que debe entenderse por monopolio, resulta evidente que las mencionadas, asociaciones de trabajadores y las asociaciones o sociedades cooperativas señaladas, no constituyen monopolios económicamente hablando. Lo que la norma constitucional persigue con esta disposición es, pues, proteger sus intereses por tratarse precisamente de asociaciones o sociedades conformadas por grupos de personas pertenecientes a las clases sociales más desfavorecidas.

#### B.2.) REFORMAS AL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MONOPOLIOS.

En 1982, se presentó ante el Congreso de la Unión, una iniciativa de Decreto de fecha 17 de septiembre de ese mismo año, para adicionar al artículo 28 Constitucional un párrafo quinto, y como consecuencia de ello, para modificar las fracciones X y XVIII del artículo 73 de la Constitución y adicionar el Apartado B del artículo 123 de la misma con la fracción XIII Bis.

La iniciativa mencionada, es consecuencia directa del decreto de nacionalización bancaria. En la primera se señala que el país había tenido que optar por una política de rápido crecimiento para poder brindar mayores oportunidades de empleo para los mexicanos. El objetivo de la política que se adoptó fue el lograr una expansión económica acelerada, que por una parte eliminara el desempleo y la marginación, y por otro lado, permitiera elevar el nivel de vida social, cultural y económico de la población. (51)

En aquel tiempo, de acuerdo con la iniciativa en cita, se presentaron problemas financieros y monetarios, originados por factores tanto externos como internos. Los externos, provenían esencialmente del desorden económico internacional y tuvieron un impacto negativo sobre la economía de los países en vías de desarrollo. Los factores internos, se originaron, fundamentalmente, en la falta de un sentimiento de solidaridad nacional que se manifestó en el abuso de un régimen de libertad de cambios y en la actitud meramente especulativa de la Banca Privada "concesionada" por el Estado.

Lo anterior provocó que importantes recursos que se habían generado con el esfuerzo de los mexicanos durante un largo proceso

(51) Exposición de motivos correspondiente a la iniciativa para reformar los artículos 28, 73 fracciones X y XVIII y 123 fracción XIII del apartado B constitucionales, presentada por el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión el 17 de septiembre de 1982.

a través del ahorro, fueran exportados para enriquecer economías extrañas y empobrecer la de la Nación.

En esa virtud, se consideró que era necesario tomar medidas drásticas que permitieran a futuro defender los intereses de la sociedad frente a una minoría carente de solidaridad que había causado tan grave daño.

De esa forma, el 10. de septiembre de 1982, se estableció el control generalizado de cambios y se decretó la expropiación de los bancos privados en favor del Estado. Estos decretos fueron publicados ese mismo día.

La nacionalización de la banca, siguiendo el texto de la iniciativa, tenía trascendental importancia para que el país pudiera proyectar y apoyar el proceso de desarrollo económico, social y cultural de la Nación, con mayor celeridad, con mayor sentido patriótico y democrático, con más equilibrio, de manera más equitativa, racional y congruente, y con mayor justicia social.

Si el Estado tiene responsabilidad constitucional de regular y fomentar la actividad económica de acuerdo con el sistema de economía mixta que contiene la Carta Magna, por razones de congruencia, debían dársele de todos los instrumentos necesarios para orientar y corregir la marcha de los fenómenos económicos, pues

sin tales facultades, la vida económica del país resultaba sumamente vulnerable.(52)

El servicio público de banca y crédito, se consideró como un elemento indispensable en la producción, distribución y comercio de bienes y satisfactores dentro de la economía del país. De esta manera, el ejecutivo a cargo de José López Portillo, estimó conveniente que también se incorporara a la Constitución la previsión de que no se considerara monopolio, por excepción, la operación y manejo de los bancos, ya que su actividad constituía un servicio público regulado por la Federación, lo cual implicaba adicionar el artículo 28 Constitucional.

También, a efecto de correlacionar la adición antes mencionada con las disposiciones contenidas en las fracciones X y XVIII del artículo 73 de la Constitución, se propusieron las adecuaciones correspondientes, con el objeto de que el Congreso de la Unión quedara facultado para legislar sobre servicios de banca y crédito y para fijar las reglas de su operación, confirmándose la facultad estatal de determinar el valor relativo de la moneda extranjera.

Una vez aprobada la referida iniciativa, el Decreto correspondiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, y su artículo primero adicionó un párrafo quinto al artículo 28, en los términos siguientes:

(52) Idem.

"Artículo 28.-....

.....

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este --- servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que tam--- bién determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de -- concesión a particulares".

De esta forma, además de las actividades correspondientes al Estado relativas a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, la emisión de billetes por medio de un solo banco, previstas en el primer párrafo del texto original del artículo 28, quedó a cargo del Estado el manejo de la banca, considerándola como un servicio público, sin que pudiera ser objeto de concesión a los particulares. Así pues, respecto del servicio de banca y crédito, se dió la presencia del Estado, con el carácter de excepcional, en una situación de monopolio.

Aparte de las consideraciones anteriormente señaladas, se estimaba que las actividades de banca y crédito se habían convertido en un servicio esencial para la comunidad; como un satisfactor de imprescindibles necesidades sociales, porque habían penetrado en el modo de vida de la sociedad, y por ello no podían quedar al arbitrio de los particulares, debiendo entrar a la órbita del Estado

a fin de que éste pudiera asegurar su funcionamiento de manera continua, regular y congruente con las necesidades de la colectividad.

Incorporando el servicio de banca y crédito a las actividades de la administración pública, se consideraba que dicho servicio permitiría adicionalmente que el Estado contara con los instrumentos necesarios para defender la economía de la Nación sin volver a verse sujeto a interferencias o desvíos de empresarios que no habían mostrado al país un sentimiento de solidaridad.

La decisión de incorporar a las actividades del Estado al servicio de banca y crédito obedeció, pues, a las circunstancias políticas y económicas que vivía el país en aquel entonces.

Por el decreto antes mencionado, la fracción X del artículo 73 Constitucional fue reformada en la parte relativa a "instituciones de crédito" para establecer en su lugar a los "servicios de banca y crédito", en consideración a que la actividad de banca quedaba en manos del Estado como un servicio público. La fracción en cuestión quedó de la siguiente manera:

" Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y -- crédito, energía eléctrica y nuclear, y para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del ar--



título 28 y para expedir leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123.

Es de hacerse notar, que la fracción antes mencionada, en su texto original, establecía únicamente como facultad del Congreso para legislar sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito y para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28 "de esta Constitución". Con el paso del tiempo, la fracción en cita fue objeto de diversas reformas quedando para el 17 de noviembre de 1982, en los términos antes establecidos.

En relación a la fracción XVIII del artículo 73 Constitucional, igualmente por el Decreto de fecha 17 de noviembre de 1982, fue objeto de reforma, y en ella se incluyó que el Congreso tendría facultades para "dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera". La referida fracción quedó en los siguientes términos:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XVIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las --- condiciones que esta debe tener, dictar reglas para -- determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas".

Se debe señalar que por medio del multicitado Decreto, se adicionó al Apartado B del artículo 123 de la Constitución, la fracción XIII Bis, por la que estableció que las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirían sus re-

laciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el mismo Apartado. No obstante lo anterior, se considera que este punto es objeto de análisis de otro tema.

Para diciembre de 1982, se presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución relativas al marco jurídico económico del país, y en lo concerniente al punto que se toca, es decir, a los monopolios, el artículo 28 Constitucional fue reformado y adicionado.

De acuerdo con esta iniciativa, el texto vigente del artículo 28 Constitucional en aquel entonces (1982) protegía fundamentalmente la libertad de industria, comercio y trabajo, dentro de un marco de libre competencia que históricamente no se había dado en el país. Ello no concordaba con la evolución de una economía que si bien garantizaba libertades económicas, estaba sujeta a una regulación social bajo la rectoría del Estado con apego estricto al principio de legalidad.

En esta iniciativa se introduce el concepto de práctica monopólica, (sin quitarle fuerza y validez jurídica a la prohibición anterior de los monopolios) para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.

No se trataba de volver a un mundo de productores aislados, sino de establecer las bases normativas para regular los efectos nocivos de la acción de las concentraciones económicas y propiciar su fragmentación en todos aquellos casos que resultaban perjudiciales para la sociedad, fortaleciendo, al mismo tiempo, a las medianas y pequeñas empresas que, junto con los consumidores, eran perjudicados por las prácticas monopolísticas.

De no adoptar una decisión realista y sustantiva para regular la concentración económica, se señala en la iniciativa, el poder económico podía quedar en unas cuantas manos, distanciándose y haciéndose depender las principales decisiones de la voluntad de unos cuantos individuos.

El país requería eliminar concentraciones injustificadas en la economía, romper situaciones de monopolio, dar mayores oportunidades a la iniciativa personal de los mexicanos y difundir y multiplicar la propiedad, sin dejar de adoptar las formas de organización e incorporación de innovaciones tecnológicas que fueran más adecuadas para los propósitos nacionales.

Con la iniciativa, entre otras cosas, se especifican las actividades que tiene a su cargo el Estado, las cuales no están sujetas a concesión, delimitándose, por ende, el ámbito exclusivo del sector público y los alcances de la participación del Estado

(punto que más adelante se comentará). Se fundamenta, además la existencia de instituciones, organismos y empresas que son necesarias al Estado para su eficaz desempeño en las áreas consideradas como estratégicas y en las actividades de carácter prioritario.

Consecuentemente, una vez aprobada la iniciativa en cuestión, el Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E, y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, dispone en su artículo quinto que se modifica el artículo 28 Constitucional para quedar como sigue:

"Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, 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 combinación 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".

"Las leyes fijarán bases para que se señalen 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, - materia o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas 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".

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estatégicas a - las que se refiere este precepto, acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades -- que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

"El Estado contará con los organismos y empresas que -- requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado".

"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 o 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, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata".

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

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de --- bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público".

"La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley".

"Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará en aplicación y evaluará los resultados de ésta".

Queda claro entonces que el artículo 28 reformado, en materia de monopolios, en su párrafo primero, prohíbe de manera general la existencia, así como las prácticas monopólicas, debiendo entender éstas como las maquinaciones que realizan los monopolios para desplazar a sus competidores del mercado. Por consiguiente no obstante que desde el texto original de 1917 se estableció que no habría monopolios, se consideró la posibilidad de que éstos existieran mediante prácticas monopólicas, de ahí la necesidad de prohibir estas últimas.

El párrafo segundo del nuevo artículo 28, sigue la misma línea que el texto original de 1917, en el sentido de que sí están

prohibidos los monopolios y las prácticas monopólicas, el Estado está facultado para vigilar y propiciar la libre concurrencia, castigando toda concentración o acaparamiento de bienes de consumo necesario, a fin de evitar un alza en los precios de los mismos.

En relación con esto último, el nuevo párrafo tercero introduce las bases para regular el abasto y los precios, así como las relativas para imponer limitaciones que tiendan a evitar intermediaciones innecesarias o excesivas, que provoquen un aumento en los precios de los bienes que se consideran necesarios para la economía del país. La parte última del párrafo que se comenta, introduce, asimismo, la protección de los consumidores, propiciando además, su organización para el mejor manejo de sus intereses.

Por lo que hace el párrafo cuarto del reformado artículo 28, en él se señalan las áreas estratégicas que, de acuerdo con el artículo 25 Constitucional, están a cargo del Estado a partir de las reformas antes mencionadas. A este respecto, se le da un matiz diferente al tratamiento de los monopolios estatales, dado que este párrafo establece que "no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas" a que el mismo párrafo se refiere. Si se atiende a la definición de monopolio, se tiene que desde un punto de vista económico dichas funciones realmente sí constituyen monopolios. No es más que por disposición de esta norma constitucional que las referidas funciones no se consideran como tales, siguiendo el principio del

artículo en cuestión que busca propiciar la libre concurrencia entre los particulares. De lo contrario, podría pensarse que el Estado entraría en competencia desleal para con el sector privado.

Ahora bien, como se dijo, en el párrafo en cuestión se habla de áreas estratégicas, en las cuales además de las previstas en el texto original del artículo 28 en el párrafo primero, se incluyeron las siguientes: la comunicación vía satélite, el petróleo y demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radiactivos, la generación de energía nuclear y eléctrica, los ferrocarriles y las demás actividades que de manera expresa señalen las leyes que expide el Poder Legislativo Federal. Estas áreas están consideradas como estratégicas, ya que se estima que son indispensables al Estado para alcanzar un desarrollo económico adecuado en beneficio de la Nación, y es por ello que se observa exclusividad por parte del Estado en las mismas, y que de manera excepcional, actúa monopólicamente.

Es de hacerse notar, que se considera que algunas de las áreas antes mencionadas, fueron consideradas como estratégicas y por ende, el Estado tiene exclusividad sobre las mismas, por decisiones de carácter meramente político. Lo anterior se afirma ya que resulta evidente que los servicios correspondientes a correos, telégrafos, radiotelegrafía, la comunicación vía satélite, la electricidad y los ferrocarriles, son servicios que bien pueden ser



prestados por los particulares sin que se cause un perjuicio a la colectividad. El resto de las actividades sí se estima conveniente que están en manos del Estado por constituir fuentes primordiales para el desarrollo económico nacional.

Es importante considerar, asimismo, que el servicio público de banca y crédito quedó reglamentado en el párrafo quinto del artículo 28 reformado, como otra de las actividades monopólicas a cargo del Estado, sin embargo conviene señalar que atendiendo a lo que disponen los párrafos cuarto y quinto del precepto en cuestión, el servicio público de banca y crédito no quedó comprendido dentro de las llamadas áreas estratégicas. En efecto, el primero de estos párrafos especifica cuáles son las áreas estratégicas, en tanto que el segundo señala al servicio público de banca y crédito como excepción de los monopolios, pero de los previstos en la primera parte del artículo 28. Lo anterior hace que surja la siguiente duda: ¿por qué el servicio de banca y crédito que estaba en manos del Estado, y no obstante que no era hasta antes de 1990 objeto de concesión a particulares, no fue incluido en las áreas estratégicas, mientras que el petróleo que, igualmente, de conformidad con el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional no es objeto de concesión para su explotación, sí está comprendido en dichas áreas?. Quizá podría pensarse que se dejó la posibilidad de que el servicio de banca y crédito regresara a ser propiedad de los particulares.

En relación con el párrafo sexto del artículo 28, como se señala en la iniciativa, se establece el fundamento para que el Estado pueda contar con los organismos y empresas que requiera para un eficaz desempeño en las áreas estratégicas y en las actividades prioritarias. En estas últimas, las cuales no están consideradas como esenciales e indispensables al Estado como lo son las estratégicas, el propio Estado, de acuerdo con las leyes, participa por sí o bien, da la posibilidad a la participación de los sectores social y privado mediante concesiones.

Por último, en relación con el monopolio, los párrafos séptimo y octavo mantuvieron con las reformas, el mismo principio que se establecía en el texto original del artículo 28, en los párrafos primero, tercero y cuarto, en el sentido de no considerar como tales a las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses, a las asociaciones y sociedades cooperativas de que habla el multimencionado precepto constitucional, así como a 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. Como se dijo anteriormente respecto de este punto, el fin que se persigue con esta disposición al establecer que no constituirán monopolios las asociaciones y sociedades de referencia, es el de proteger sus intereses dado que se trata de asociaciones y/o sociedades conformadas por individuos de las clases sociales más débiles.

El 27 de junio de 1990, fue derogado el párrafo quinto del artículo 28 Constitucional, es decir, el relativo al servicio público de banca y crédito, con el objeto de reestablecer el régimen mixto respecto de dicho servicio, buscando con ello una mayor eficiencia y desarrollo de la banca, permitiendo también al Estado dedicarse con mayor atención a las áreas estratégicas, así como tener mayor capacidad de respuesta a las demandas de la población.

Asimismo, se consideró conveniente modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca porque ya habían cambiado las circunstancias que la habían motivado y el proyecto en que se sustentaba. Es decir, las circunstancias tanto internas como externas ya eran otras y hacían necesario el restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito: la banca múltiple a cargo de los particulares y la banca de desarrollo a cargo del Estado.

En otras palabras, la iniciativa que se sometió a consideración del Congreso de la Unión el 2 de mayo de 1990 para que, entre otras cosas, se derogara el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, se sustentó, fundamentalmente en 3 razones: ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito; concentrar la atención del Estado en las necesidades básicas sociales de la población para elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas ( lo que implica una reforma del Estado), y el entorno nacional e internacional que enfrenta la economía mexi-

cana en 1990, así como el cambio profundo "del propio papel que juega el Estado e, incluso del sistema financiero mismo", han "modificado de raíz las circunstancias que implicaron la estatización de la banca, en septiembre de 1982." (53).

En consecuencia, ahora el Estado ejerce la rectoría económica en el ámbito financiero, ya no a través de la propiedad exclusiva de la banca múltiple, sino por medio de la banca de desarrollo, de los bancos comerciales que conserve y de los organismos encargados de establecer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero. La banca múltiple, en breve pasará otra vez a manos del sector privado.

(53) Exposición de motivos correspondiente a la iniciativa para reformar los artículos 28 y 123 constitucionales, presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión el 2 de mayo de 1990.

### III.2.- EL PERFIL DEL ESTADO COMO RECTOR DE LA ECONOMIA.

#### A) ANTECEDENTES:

La intervención del Estado en la economía.

Como se señaló en el apartado correspondiente a la Economía Mixta, jamás ha existido un sistema capitalista puro. A partir de la segunda mitad del siglo pasado, el sistema capitalista empezó a transformarse aceleradamente, ya que se presenta el fenómeno de la presencia del Estado en los procesos económicos con mayor énfasis. Además, ante la necesidad de resolver los complejos problemas económicos, el Estado se vió obligado a replantear sus funciones para dejar de ser el Estado liberal y policiaco, y pasar a ser un fuerte interventor en los procesos económicos y sociales, asumiendo así la rectoría de dichos problemas.

El replanteamiento a fondo de las funciones del Estado, ha obedecido, pues, a que las formas estructurales de la economía y de la sociedad cambiaron. La sociedad, por consiguiente, ya no tan sólo buscaba pronunciamientos de justicia, sino que, dada la gran problemática económica y social que ya se presentaba, exigía una justicia materializada que se reflejara en una redistribución real del ingreso, en la satisfacción concreta de sus problemas de salud, vivienda, cultura, etc.

El mundo ya no era el mismo, había cambiado radicalmente y ante este cambio que repercutía de un modo negativo en la vida la sociedad, ésta tuvo la imperiosa necesidad de exigir al Estado que adoptara soluciones drásticas a efecto de erradicar el abuso de las clases poderosas, solucionar los conflictos de carácter social y económico y lograr un desarrollo compartido.

En el caso de México, el movimiento revolucionario que se dió de 1910 a 1917, se caracterizó por sus "ideales eminentemente sociales, en respuesta al yugo burgués que acosaba a la comunidad de entonces; teologías populares y revolucionarias que se condenaron en la palabra jurídica-escrita, en donde el Derecho, caracterizado por reflejar el acontecimiento social, las cristalizó en normas constitucionales" (54).

Con la Revolución Mexicana, el país comienza a experimentar un fuerte movimiento de intervención del Estado en la vida económica, con la finalidad de dar protección a los sectores sociales más desfavorecidos y a resguardar, asimismo, sus intereses; se buscaba velar por el interés público sacrificando el interés particular. De esta manera se tiene que en el cuerpo normativo constitucional de 1917 se integran dos nuevas concepciones de un estado social de derecho, ya que, entre otras cosas, se buscaba destruir el latifundismo que durante aproximadamente tres décadas fue

(54) PUEBLITA, Pelisio Arturo. Opus Cit. Pág. 39.

apoyado y fomentado, a través de una reforma en materia agraria a efecto de rescatar al campesino de las condiciones tan deplorables en que se encontraba; y, asimismo, se dieron las reformas relativas a la regulación de los factores primordiales en la actividad económica: el capital y el trabajo.

Dichos principios quedaron contenidos en la Carta Magna en los artículos 27 y 123, constituyendo así el marco del constitucionalismo social mexicano. " La Constitución de 1917 aportó una nueva concepción de los fines del Estado. Inauguró la etapa del constitucionalismo social que ya no sólo contempla la estructuración de los poderes del Estado y la protección de los derechos del individuo, sino que establece también las bases fundamentales de la organización social y económica del País". (55)

La Norma Suprema de 1917, aportó una nueva concepción de los objetivos del Estado. Creó los instrumentos necesarios de intervención del mismo en la economía para que pudiera afrontar las crisis económicas internacionales y, asimismo, para promover un desarrollo más acelerado y equilibrado de las fuerzas productivas mediante la orientación, regulación y fomento de la actividad económica. De esta forma, el Estado fue "reducido en sus funciones a cuidar el orden, la libertad, la propiedad y la seguridad, y sin

(55) SALINAS, de Gortari. "Rectoría del Estado en la Constitución Mexicana". Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa. México 1985, Pág. 66.

la facultad de intervenir en las actividades económicas, se transforma, a partir de 1917, en un Estado promotor y rector de los procesos de desarrollo económico y social" (56).

En la Ley Fundamental se han consignado a través del tiempo, diversos principios en materia de intervencionismo estatal en diferentes disposiciones. Ejemplo de ello, se tienen los siguientes preceptos Constitucionales: El artículo 27 que contiene el principio de la propiedad originaria en favor de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, instituyéndose la propiedad privada bajo la modalidad que dicte el interés público, así como el del dominio directo de la Nación sobre recursos naturales, minerales y el petróleo, ampliándose posteriormente a los minerales radiactivos, generación de energía nuclear y eléctrica, etc. El mismo precepto contiene las bases relativas a la regulación de la tenencia de la tierra y a la organización de la propiedad social en el campo del derecho agrario.

Desde el Congreso Constituyente de 1917, así como con las posteriores reformas y adiciones que se le han formulado, el artículo 27 Constitucional representa la participación del Estado en la economía y la modificación y ampliación de sus funciones dejando en el pasado al Estado liberal fisiocrático, de "dejar hacer,

(56) SAENZ, Arroyo José. "Principios Económicos de la Constitución Mexicana". Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa. México 1985. Pág. 164.



dejar pasar, poniendo las bases de un nuevo Estado solidario con los intereses colectivos" (57). Asimismo, puede afirmarse lo que Jorge Medraza, catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM, ha manifestado en el sentido de que es "indudable que en 1917, la rectoría del Estado, plasmada en el artículo 27, debía referirse y ubicarse dentro del contexto del problema social más grave que se planteaba el constituyentes, el problema agrario y de la propiedad territorial" (58).

Otro ejemplo lo constituye el artículo 28, que, como se indicó en el apartado anterior, instituye la prohibición de los monopolios para lograr la libre concurrencia y faculta al Estado para que actúe, de manera exclusiva y/o como monopolio autorizado en determinadas áreas que, como se vió, éstas fueron ampliándose con las reformas antes vistas.

El Congreso de la Unión, por su parte, en materia económica, conforme al artículo 73 Constitucional tiene, aparte de las atribuciones que le fueron conferidas por Decreto de 3 de febrero de 1983, las siguientes: La fracción VII lo faculta para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; conforme a la

(57) PALACIOS, Luna Manuel R. El Derecho Económico en México. Ed. Porrúa. México 1985. Pág. 81.

(58) MADRAZO, Jorge. "La Rectoría del Estado, la Economía Mixta y el Régimen de la Propiedad, en la Constitución Mexicana". La rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa. México 1985. Pág. 244.

fracción VIII para dar 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; de conformidad con la fracción IX para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones; la fracción X faculta al Legislativo Federal para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco Único de emisión en términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123. De acuerdo con la fracción XI, tiene la facultad de creación y supresión de empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; la fracción XIII establece la facultad del Congreso para que dicte las leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para que expida leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra; las fracciones XVII y XVIII contienen el fundamento para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, así como para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deben tener, dictar las reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas; la fracción XIX señala la facultad para que el Poder Legislativo fije las reglas a que deban sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos; por últi-

mo, la fracción XXIX da la facultad al Congreso para que establezca contribuciones sobre: el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, más otros especiales que señala la propia fracción XXIX.

Las anteriores fracciones han sido objeto de reformas con el paso del tiempo, en especial las fracciones VIII, IX, X, XIII, XVII y XVIII, a efecto de ampliar las facultades del Congreso de la Unión en materia económica, y así adecuarlas a las circunstancias políticas y económicas que ha vivido el país. Por virtud del decreto del 3 de febrero de 1983 antes citado, le fueron conferidas otras facultades de carácter económico al Poder Legislativo, contenidas en las fracciones XXIC-D, XXIC-E y XXIC-F que más adelante se señalarán. "Las facultades del Congreso general que porta el artículo 73, diseñan literalmente el ideal del intervencionismo económico" (59).

El artículo 74 desde sus orígenes ha sido de gran significación económica. En su fracción VI, misma que ya ha sido reformada, se encuentra el fundamento para que la Cámara de Diputados pueda examinar, discutir y aprobar el presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo prime-

(59) PUEBLITA, Pelisio Artura. Opus Cit. Pág. 100.

ro las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como para que revise la Cuenta Pública del año anterior.

La revisión de la Cuenta tiene por objeto, según señala la misma fracción IV del artículo 74 a partir de las reformas del 6 de diciembre de 1977, conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas que presente el Ejecutivo Federal.

Por su parte, el artículo 89 de la Constitución, desde su texto original, ha investido al Jefe del Ejecutivo de trascendentes facultades y obligaciones de intervención económica en el país. El Presidente de la República conforme a la fracción X de este precepto está facultado para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, observando, entre otros principios, la cooperación internacional para el desarrollo. Conforme a la fracción XIII, tiene la facultad de habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación; y con relación al artículo 28, de conformidad con la fracción XV, puede conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

El artículo 131, también ha sido de gran trascendencia económica desde su inclusión en la Ley Suprema, al establecer como facultad privativa de la Federación la de gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional. Asimismo, se faculta a la Federación para que, por motivos de seguridad o de policía reglamente e incluso prohíba la circulación de toda clase de efectos en el interior del país cualquiera que sea su procedencia. A partir de la reformas del 28 de marzo de 1951, el Poder Legislativo puede, además, conforme a este precepto, facultar al Presidente para que regule el comercio exterior, la economía del país o la estabilidad de la producción nacional.

Los preceptos constitucionales antes mencionados, han constituido, junto con otros, el marco jurídico económico de la Nación. Asimismo, puede decirse que todo lo anterior ha proporcionado "un fundamento jurídico y político para que el Estado pudiera intervenir en la economía nacional al proteger el interés de las mayorías" (60).

Consecuentemente, como decisión política del pueblo mexicano, el Constituyente de 1917 plasmó en la Carta Magna como sistema económico el de economía mixta, con las peculiaridades del desa-

(60) DE LA MADRID, Hurtado Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. UNAM. México 1977. Pág. 22.

rollo histórico de la nación mexicana. El Constituyente de 1917, rechazó siempre la idea de un Estado totalitario propietario de todo; sin embargo, tampoco aceptó el liberalismo de un Estado carente de responsabilidades sociales. Así, el contenido de la Constitución Mexicana, como lo señala Jorge Sayeg Helú, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional Autónoma de México, "aparecería, pues, bajo una dualidad socio-liberal que la lleva a establecer los derechos públicos individuales, de la misma manera que la hace proteger al débil y tutelar al desamparado, mediante esa serie de derechos sociales..." (61).

En efecto, puede afirmarse con base en lo anterior, que la Constitución de 1917 acoge un sistema económico mixto; por una parte la Carta Magna contiene una serie de garantías a la libertad económica de los individuos y a la propiedad privada, (como se vió con anterioridad, el artículo 28 Constitucional prohíbe, los monopolios con el objeto de promover la libre competencia), por otro lado, se establece en ciertas áreas económicas la exclusividad por parte del Estado para encargarse de las mismas sin que puedan ser objeto de concesión a particulares, como lo señala el propio artículo 28 de la Constitución.

(61) SAYEG, Helú Jorge. "Las Reformas y Adiciones Constitucionales de Carácter Económico a la Luz de los orígenes y Evolución del Constitucionalismo Mexicano", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano (Ruiz Massieu-Valades). Ed. Porrúa. México 1983. Pág. 32.

Asimismo, la Constitución vigente regula la participación conjunta de las empresas propiedad de los particulares y aquellas de propiedad del poder público. El fin de las primeras es el lucro, en tanto que las segundas buscan el beneficio de toda la colectividad. En materia de educación, se establece también la posibilidad de que tanto el sector público y el privado puedan impartirla; tal es el hecho que existen tanto instituciones educativas oficiales como particulares. En fin, desde 1917 la Constitución ha adoptado una serie de medidas que norman la concurrencia del sector público y del sector privado en las diversas áreas económicas haciendo del sistema económico del país, un sistema mixto.

B) LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Para diciembre de 1982 el Ejecutivo Federal en funciones en aquel entonces, estimó necesario definir el camino de la estrategia del desarrollo a partir de principios constitucionales del desarrollo económico nacional, que actualizaran y ordenaran las atribuciones en materia económica existentes, establecieran la seguridad jurídica y permitieran romper con los principales obstáculos que limitaban el cumplimiento de los fines del Estado. Se presentó, pues, a la consideración del Congreso de la Unión, la iniciativa de reformas relativas, entre otras cosas, a la rectoría económica del Estado.

Entre las consideraciones que motivaron la iniciativa, destacan las siguientes: Las relaciones económicas y la sociedad habían cambiado. Las primeras, con relación al exterior y al interior, eran ya mucho más complejas. "La interdependencia de los procesos productivos del país entre sectores y regiones se ha ampliado, lo que lleva a efectos y reacciones en cadena ante los fenómenos económicos nacionales e internacionales." (62)

En cuanto a la sociedad, las clases sociales y los diversos grupos sociales se habían ampliado y fortalecido. Existía un fuerte movimiento obrero, organizaciones campesinas, de clases medias, empresariales, de técnicos y profesionistas cada vez más participativas e interconectados en un sistema de comunicación nacional y con posibilidades crecientes para expresar sus puntos de vista. El país contaba ya con mejores niveles de educación y capacitación con universidades, institutos y centros de investigación que beneficiaban a millones de mexicanos. Los servicios de salud y seguridad social habían aumentado las esperanzas de vida de la población.

El Estado, por su parte, se había modernizado y se encontraba en una situación mejor para dar respuesta a los nuevos problemas

(62) Exposición de Motivos Correspondientes a la Iniciativa para Reformar los Artículos 16, 25, 26, 27 Fracciones XIX y XX; 28, 73 Fracciones XXIX-D XXIX-E; y XXIX-F Constitucionales, presentada por el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión el tres de diciembre de 1982.



del desarrollo. Su ámbito, sus instrumentos y su dimensión habían crecido. Asimismo, la preparación profesional y política de los funcionarios y servidores públicos se había transformado conforme a las necesidades y complejidad del Estado.

Se dice en la iniciativa, que en México se había dado una acelerada modernización, pero que no habían podido resolver con la celeridad necesaria los graves problemas de desigualdad social, de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad de los productores nacionales en el exterior y la generación de suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo. No obstante los éxitos logrados en la producción y en la modernización general del país, el crecimiento había traído costos y desequilibrios que era necesario considerar. Asimismo, por una falta de adecuación de los instrumentos económicos del país a las necesidades de la competencia internacional, se había desaprovechado el mayor período de auge y estabilidad del comercio internacional de la postguerra que permitió a varios países transformar sus estructuras industriales.

Se indica también que se había buscado corregir algunas de las consecuencias negativas del crecimiento con medidas que no habían podido mantenerse a lo largo del tiempo y que para no incurrir en costos inmediatos, se pospusieron las decisiones difíciles de reestructuración de la organización económica nacional y de sus fuentes de financiamientos. Los gobiernos buscaron superar algunos de esos desequilibrios, pero la propia dinámica del proceso, la

ausencia de medidas correctivas consistentes y los impactos internacionales que se acentuaban a partir de la crisis mundial de 1973, habían impedido configurar una estrategia de desarrollo permanente que resolviera de manera estructural los principales desequilibrios económicos y sociales de México.

La agudización de esos fenómenos, de acuerdo con lo expuesto en la iniciativa, había llevado a una situación crítica que ponía en entredicho, no sólo la expansión económica, sino también la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas. Existía una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral que generaban incertidumbre y obstaculizaban el desarrollo mismo.

Consecuentemente, para fortalecer la estructura constitucional del sistema económico nacional, era necesario que la Nación se reencontrara nuevamente en sus orígenes, reafirmara sus valores y recuperara la esencia de la Constitución para, sobre esas bases, llegar a la síntesis de la orientación que dan los valores con las necesidades de instrumentación. Sólo así se podría llegar a una nueva etapa de desarrollo en todos los órdenes de la vida nacional, sobre bases de seguridad jurídica, solidez, dinamismo, permanencia, eficiencia y mayor igualdad social.

En el país, y en la época que se vivía, según lo señalado en

la iniciativa, no era posible separar el ámbito de la economía de la participación política y de los valores de la sociedad. La legitimidad, que en el régimen mexicano derivaba de su origen revolucionario y del proceso de renovación democrática de los poderes, estaba cada vez más relacionada con las apreciaciones de la sociedad sobre la capacidad del sector público para conducir con justicia y eficiencia el desarrollo integral.

Las bases institucionales y legales del desarrollo económico, en la tradición política de México y frente a las necesidades del futuro del país, siguiendo con lo que se afirma en la iniciativa, tenían que quedar inscritas en el texto de la Constitución.

Como se señaló anteriormente, se propusieron entonces las reformas relativas a la rectoría del Estado en la economía, para que quedara plasmada en el artículo 25 Constitucional. En este artículo quedarían, pues, de manera explícita establecidas las atribuciones del Estado en materia económica y se afirmaría el principio de legalidad de la función rectora del Estado. Se indica en la iniciativa que con el nuevo artículo 25 se fijarían los propósitos de los tres sectores (público, social y privado) al principio de legalidad. "La rectoría del Estado clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo" (63).

Una vez aprobada la iniciativa en cuestión en la parte relativa a la rectoría del Estado en la economía, el artículo 25 Constitucional quedó redactado en los siguientes términos:

"Artículo 25.- 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 esta Constitución.

El Estado planeará, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá 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.

Asimismo, 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.

Bajo criterios de equidad social y productividad, apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadora, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores.

y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley atenderá y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones -- para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".

Como consecuencia del Decreto de referencia, el texto del artículo 25 que disponía: "La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro y su violación será penada por la ley", pasó a formar parte del artículo 16 Constitucional como párrafo tercero.

Con base en las reformas, no obstante como se dijo con anticipación que en la Constitución se encontraban diseminados en diversos preceptos las facultades del Estado para intervenir en la economía, en el nuevo artículo 25 se encuentra ya de manera expresa sus atribuciones en materia económica, facultándosele no sólo como fuerte interventor en los procesos económicos, sino atribuyéndole la responsabilidad de erigirse como rector del desarrollo nacional. "En este sentido de conferir al Estado la responsabilidad, y los correspondientes instrumentos para cumplirla, para promover el bienestar y la seguridad generales" (64).

Los fines que ha de seguir entonces el estado en su papel de

(64) VALADES, Diego. "La Reforma Social de la Constitución", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano (Ruiz Massier-Valdes). Pág. 13.

rector, como se desprende del texto del artículo 25, son que el desarrollo nacional sea integral, se fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, y se permita el pleno ejercicio de los individuos, grupos y clases sociales de valores tales como la libertad. Esto último lo hará mediante el fomento al crecimiento económico y el fomento a una más justa distribución del ingreso y de la riqueza. En otras palabras, a través del desarrollo integral se persigue el fortalecimiento de la soberanía nacional y del régimen democrático del país, así como un mayor crecimiento económico con una justa distribución del ingreso y la riqueza. "Con lo anterior se acredita que la materia económica que se introduce a la Constitución puede apoyar el desarrollo político del país" (65).

Siguiendo a Diego Valadés, profesor de Derecho Constitucional y autor de esta materia, la rectoría económica del Estado, está comprendida además del artículo 25, en otros preceptos constitucionales que fueron reformados por el referido Decreto. En lo relativo al artículo 25, se establece la facultad del Estado como rector del desarrollo de la Nación, para planear, conducir, coordinar la actividad económica nacional y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general. Todo ello, habrá de hacerlo dentro del marco de libertades que se consignan en la Constitución. Respecto de este punto, puede afir-

(65) VALADES, Diego. Opus Cit. Pág. 16.

marse lo que señala Jorge Witker, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el sentido de que se incorpora realmente algo nuevo en el artículo en cuestión, y concretamente el concepto de planeación, ya que, como se indicó anteriormente, las demás funciones y facultades se encontraban, ya fuera implícita o explícitamente, a lo largo de la Ley Fundamental. Este nuevo concepto se encuentra íntimamente vinculado con el artículo 26 Constitucional en virtud de que por el multicitado Decreto, el último precepto mencionado fue reformado, y en el se contiene la facultad del Estado para organizar un sistema de planeación democrática, el cual será objeto de análisis más adelante.

Continuando con la rectoría del Estado, el artículo que se comenta señala en su párrafo cuarto, la exclusividad que tendrá el sector público en las áreas estratégicas a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, y que el Gobierno Federal, respecto de esas áreas, mantendrá en todo momento la propiedad y el control sobre los organismos que respecto de las mismas se establezcan. De esta forma, como se vió en el apartado correspondiente al régimen de los monopolios, el sector público tiene a su cargo de manera exclusiva las siguientes áreas: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiac-

tivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Consecuentemente, el artículo 28 guarda una estrecha relación con el 25 por lo anteriormente señalado, y, asimismo, porque en el primero de los preceptos citados, se encuentra el fundamento jurídico para que el Estado pueda contar con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas consideradas estratégicas.

Cabe mencionar también como función rectora del Estado, la disposición contenida en el párrafo sexto del artículo 25. En efecto, en este párrafo se establece que bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas del sector social y del sector privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público. En este sentido, el Estado, para apoyar a los sectores mencionados, ha de considerar en todo momento lo intereses de la colectividad,

Las facultades que se derivan de la rectoría económica del Estado, no son exclusivas del Poder Ejecutivo, sino que también de ellas participa el Poder Legislativo. Tan es así que fueron adicionadas dos fracciones al artículo 73 por virtud de las reformas a que se ha hecho referencia. Confirma lo anterior, lo manifestado por el citado profesor Diego Valadés: "Las facultades que resultan



de la rectoría del Estado no podrán ser confundidas con la ampliación de las que conciernen al Ejecutivo en vigor, y habida cuenta del carácter representativo de nuestra democracia y de la separación y colaboración de poderes, las funciones concernientes a la rectoría deberán ser ejercidas, en el ámbito de sus correspondientes facultades, por el Poder Legislativo y por el Poder Ejecutivo." (66).

Las fracciones que se adicionaron al artículo 73 Constitucional por virtud del Decreto de referencia son las siguientes:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y --- otras que tengan como fin la producción suficiente y -- oportuna de bienes y servicios, socialmente necesarios.

XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana la regulación de la inversión\_ extranjera, la transferencia de tecnología y la genera- ción, difusión y aplicación de los conocimientos cien- tíficos y tecnológicos que requiere el desarrollo na--- cional."

Como se señala en la iniciativa, el artículo 73 fue adicionado con fracciones que hacen explícitas las facultades del Poder Legislativo para expedir leyes sobre las nuevas materias objeto de

las reformas, y para legislar sobre inversión extranjera; "se habla de promover la mexicana y regular la extranjera; se faculta al Congreso de la Unión para también legislar en materia de transferencia de tecnología y difusión de conocimientos. Cada una de estas reformas ha sido un acto afirmativo de nuestra Independencia frente al exterior y esta es una decisión fundamental de la Constitución de 1917" (67). Esto ha implicado, pues, ampliar las facultades del Congreso de la Unión en materia económica y así guardar un equilibrio entre éste y el Poder Ejecutivo, ya que, como se dijo, las facultades que se desprenden por virtud de la rectoría económica del Estado, no son exclusivas del Ejecutivo Federal.

Por otra parte, el artículo que se comenta, en su párrafo tercero dispone hasta cierto punto de manera expresa que el sistema económico adoptado por el país, es el de economía mixta al señalar que el sector público, el sector social y el sector privado, concurrirán con responsabilidad social al desarrollo económico. No obstante que se habla de una rectoría económica por parte del Estado para el desarrollo nacional, en él intervienen también los sectores social y privado, y por consiguiente no puede hablarse de un Estado totalitario o autoritario en el sistema político mexicano. "El nuevo texto del artículo 25 Constitucional consagra,

(67) CAMPILLO, Sainz José. "Comentarios Sobre los Artículos de Contenido Económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano (Ruiz Massieu-Valades). Ed. Porrúa, México 1983. Pág. 185.

elevándolo a la categoría de norma de nuestra Ley Suprema, el principio de la rectoría del Estado en el desarrollo nacional. En esta situación se propugna en el Estado decisivamente intervencionista, de un Estado activo, un Estado dotado de mayores poderes, de un Ejecutivo fuerte; pero de ninguna manera un Estado o un Ejecutivo absoluto o autoritario, sino por el contrario de un Ejecutivo fuerte, pero debidamente controlado por los mecanismos esenciales de derecho" (68).

Además, conforme al párrafo quinto del artículo 25, se establece la posibilidad de que el sector público participe por sí o con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo, situación también prevista en el párrafo sexto del artículo 28 Constitucional: "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera... en las actividades de carácter prioritario, donde de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado."

Estrechamente vinculado con la anterior, está el párrafo noveno del propio artículo 28, conforme al cual, en casos de interés público, el Estado puede concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de do-

(68) NORIEGA, Cantú Alfonso. "La Reforma a los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Vinculación con los Derechos Sociales e Estado Social de Derecho", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano (Ruiz Mas-sieu-Valades). Ed. Porrúa. México 1983. Pág. 127.

minio de la Nación, sujetándose a las leyes y con las excepciones que la mismas prevengan. Circunstancia más, que denota la existencia de un sistema económico mixto en el país.

Asimismo, dicho sistema se establece claramente en lo estipulado en los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 25. El primero de ellos, como se mencionó con anterioridad, establece que se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía bajo criterios de equidad social y productividad. El párrafo séptimo por su parte, dispone que la Ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social, y el octavo que la misma ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares, proveyéndolos de las condiciones para que su desenvolvimiento contribuya al desarrollo económico del país en los términos que establece la Constitución. No cabe la menor duda de que se trata claramente de un régimen económico mixto.

Puede afirmarse entonces con toda seguridad, que en el desarrollo de la Nación participan, por una parte, el sector público, el cual tiene a su cargo de manera exclusiva el manejo de las áreas estratégicas anteriormente señaladas, mismas que no pueden ser objeto de concesión.

Por otro lado, concurre al desarrollo nacional, el sector so-

cial, el cual conforme al párrafo séptimo del artículo 25, está compuesto o formado por: los ejidos, los sindicatos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Respecto de este punto, se puede afirmar que "el reconocimiento del sector social como parte consubstancial de nuestra economía mixta, ni debilita a la sociedad civil, ni introduce un sector ambiguo y amorfo. Antes bien, como antípoda del propio pensamiento económico liberal e individualista, se recoge una vieja aspiración de las organizaciones sociales del país, el sector social es un interlocutor válido en nuestro proceso de desarrollo" (69). Este sector, conforme se vió anteriormente, puede participar también en las actividades de carácter prioritario.

Por último, participa, igualmente, en el desarrollo económico nacional el sector privado integrado, por exclusión, por todas aquellas empresas que no están incorporadas al sector público ni al sector social. Este sector puede, asimismo, participar, como se señaló, junto con los sectores público y social en las áreas prio-

(69) RUIZ, Dueñas Jorge. "La Empresa Pública y el Desarrollo", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano (Ruiz Massieu-Valades). Ed. Porrúa. México 1983. PÁg. 139.

ritarias del desarrollo. Conforme a lo dispuesto por el artículo 28, el sector privado, en caso de interés general, puede ser beneficiado por el Poder Público mediante concesiones de prestación de servicios públicos, y de explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Nación, ajustándose a las leyes y con las excepciones en ellas previstas.

De todo lo anterior, puede decirse que se trata de una rectoría económica ejercida por un verdadero Estado Social de derecho, ya que en todo momento vela por el interés general colocándolo por encima del interés particular.

Los fines de la rectoría del Estado, han quedado debidamente establecidos: garantizar un desarrollo nacional integral, fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático, y permitir el ejercicio de la libertad y la dignidad de todos los individuos que conforman a la sociedad mexicana.

No obstante que, como se señaló con anterioridad, a lo largo del texto constitucional ya se encontraban consignadas las facultades del poder Público en materia económica, con las reformas del 3 de febrero de 1983, se reafirma y fortalece el importantísimo papel que tiene el Estado dentro de la sociedad, dotándosele de los instrumentos necesarios para la consecución de los fines antes mencionados.

Por último se debe anotar que estas reformas vienen a subrayar la trascendental actividad de los sectores social y privado dentro de la economía, al ser considerados como indispensables participantes en el desarrollo económico nacional.

### III.3.- HACIA LA PLANEACION DEMOCRATICA.

#### A) ANTECEDENTES DE PLANEACION.

De acuerdo con Michael P. Todaro, autor del libro "Economía para un Mundo en Desarrollo", en las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, la búsqueda del desarrollo económico por parte de los países del Tercer Mundo ha cristalizado en la aceptación de la planificación del desarrollo, como el camino que puede asegurar el progreso económico. Señala que hasta hace algunos años, pocos gobiernos de los países tercermundista habrían cuestionado la conveniencia de instrumentar y ejecutar un plan nacional de desarrollo. "La planificación se ha convertido en una forma de vida para los ministerios gubernamentales de la mayoría de los países menos desarrollados, y aproximadamente cada cinco años se anuncia el último plan de desarrollo con gran despliegue de publicidad" (70).

La planeación en México resulta de hecho no ser algo nuevo. En el año de 1928 estando el ejecutivo Federal a cargo de Plutarco Elias Calles, se creó con base en facultades extraordinarias, la primera ley en materia de planeación que se llamó ley del Consejo Nacional Económico. Mas tarde, durante los tres bienios que si-

(70) TODARO, Michael P. Opus Cit. Pág. 575.





lecimiento de las instituciones políticas y buscaba reafirmar el papel rector del desarrollo nacional. Este primer plan sexenal puede ser considerado "como un documento ideológico que consolidaba los principios de la Revolución Mexicana hechos ley, pero sin que hubiera sido posible hacerlos realidad. Se precisa y sistematiza por primera vez el Proyecto Nacional inspirado por la Constitución de 1917. Se exige al Estado una amplia capacidad de acción profundizando los esfuerzos orientados a la creación de las bases económicas y políticas que permitieran la consolidación del proceso revolucionario y la modernización del país" (71).

Tiempo después, durante el período de Ruiz Cortines, el Gobierno Federal se decidió a dirigir sus esfuerzos para programar las inversiones, en lugar de instrumentar un sistema de planeación de carácter integral. Para alcanzar ese fin, fue creado y operado el Programa de Inversiones Públicas para el período que abarcaría de 1954 a 1958. Lo que caracterizó a este programa, fue que en él se utilizó el Sistema de Cuentas Nacionales por primera vez y asimismo se sujetó la inversión pública a un programa general de dejar metas precisas de crecimiento económico. "Los objetivos globales del Programa eran: mejorar el nivel de vida de la población, lograr una tasa satisfactoria de crecimiento del producto, alcan--

(71) MONTEMAYOR S. y Rogelio. "Reflexiones Sobre la Planeación en México", en México, 75 Años de Revolución, Desarrollo Económico I. Fondo de Cultura Económica. México 1988. Pág. 89

zar un desarrollo más coordinado de la economía; obtener cierta estabilidad de precios y lograr el financiamiento sano de la inversión consiguiendo una mayor participación del capital nacional, y canalizar los recursos financieros de preferencia hacia aquellos sectores más requeridos de fondos" (72).

Con posterioridad, para el período de 1962 a 1964 estando en el poder Adolfo López Mateos (1958-1964), fue instrumentado el Plan de Acción Inmediata, y para 1966 a 1970 fue diseñado el Plan de Desarrollo Económico y Social, siendo el primer mandatario de la Nación Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Ambos planes perseguían estimular la iniciativa privada mediante marcas indicativas, y, a su vez, establecieron de manera clara y precisa las directrices a la inversión pública. El Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, fue complementado con el Programa de Inversiones Públicas 1966-1970. Con todo esto, afirma Rogelio Montemayor Seguy, se avanzó en la ubicación de la planeación dentro de un marco más general, mismo que consideraba tanto aspectos económicos como sociales. La aceptación progresiva de la planeación; señala, hizo que la elaboración del Plan empezara a considerarse como punto de partida para coordinar esfuerzos, racionalizar objetivos y mejorar resultados; se impulsó también la discusión sobre las características que debiera reunir un organismo de planeación, así como la

(72) MONTENAYOR S. y Rogelio. Opus Cit. Pág. 96.

necesidad de considerar reformas jurídicas que fueran capaces de normar efectivamente las actividades de la planeación en forma integral.

En el Año de 1975 fue elaborado el Plan Básico de Gobierno por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este Plan, señala Jacinto Faya Viesca, coadyuvó a fortalecer el proceso de planeación al sistematizar sus bases políticas y articular las demandas de la población.

Al haberse formulado el Plan Global de Desarrollo para los años de 1980 a 1982, y también al haberse instrumentado los planes sectoriales y estatales, el Estado Mexicano, afirma Faya Viesca, evolucionó de manera extraordinaria en materia de planeación. El Plan Global de Desarrollo, fue objeto de reconocimiento de los expertos de planeación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Al lado de la planeación debe ser considerado el presupuesto al que sólo se hará referencia de manera muy somera por no ser objeto de este trabajo. Debido a las grandes necesidades económicas y sociales de la humanidad, que están en constante expansión, y a la ineludible rectoría de la economía y administración por parte del Estado que deja atrás la concepción que de él se tenía, en el sentido de que era un medio de que el Estado se servía para orde-

nar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos, se le dá promordial importancia al presupuesto de egresos, sectorizandolo, sistematizándolo y en general adecuandolo a la nueva realidad económica.

En México fue abandonado por completo el presupuesto tradicional, que sólo asignaba montos financieros sin tener una idea clara de lo que la Administración pretendía lograr. El presupuesto, con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se ha convertido en un instrumento de administración y política económica; es situado, por la misma ley desde la perspectiva de la formulación de los planes: Así el artículo 40 de la citada ley prescribe: la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Se tiene pues, que el aludido autor, Jacinto Faya V., manifiesta: "Con la reforma presupuestaria (reforma del presidente José López Portillo), práctica y teóricamente, y desde el vértice de la propia legislación, se abrogó el presupuesto tradicional, sustituyéndolo que es requisito esencial de todo Estado de Derecho. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ordena expresamente la programación del gasto público federal en base a la planeación económica y social del desarrollo. Es tal el avance de esta Ley, que sencillamente no concibe ni se puede estructurar el presupuesto si no es en base a una previa planeación. Como podemos observar la reforma presupuestaria giró 360 grados

sobre su propio eje, para insertarse, como un elemento indispensable, en las nuevas funciones del Estado" (73).

Con el moderno presupuesto mexicano, se abrieron las puertas a la planificación, y con ésta, a un mundo de nuevas posibilidades. De esta forma, el derecho del Estado para planificar su desarrollo, para preparar el futuro y para hacer una realidad el papel de rector en la economía, ha quedado plenamente legitimado.

#### B) LA PLANEACION DEMOCRATICA EN LA CONSTITUCION DE 1917.

La iniciativa de Decreto que se presentó al Congreso de la Unión para reformar el artículo 25 Constitucional y así éste contuviera las atribuciones del Estado en materia de Rectoría Económica, es la misma iniciativa que se presentó para establecer en la Norma Suprema la facultad del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que quedaría establecida en el artículo 26 de la propia Constitución.

Con la iniciativa de referencia, por tanto, se buscaba que en el artículo 26 de la Ley Fundamental quedaran de manera explícita establecidas las facultades del Estado para planear el desarrollo

(73) FAYA, Viesca Jacinto. Opus Cit. Pág. 420.

nacional que se encontraban de manera implícita en la misma Constitución y establecida en leyes ordinarias. De esa manera, se indica en la iniciativa, al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática y la participación de toda la sociedad en el proceso de desarrollo económico, se fortalecería la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la colectividad hacia el desarrollo integral de la Nación y contemplar el avance político, económico, social y cultural de la población de un modo sólido, dinámico, permanente, equitativo y eficiente.

Con la finalidad de fortalecer la democracia integral del país, se facultaría al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación del desarrollo, con lo cual se ampliaría la participación del ámbito político electoral que canalizan los partidos y asociaciones políticos, a formas de participación social y comunitaria que incidirían directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

Asimismo, se indica en la iniciativa que para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas que se formularan, se establecería la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática a partir de un plan de desarrollo único, del cual

habrían de derivar los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de los mismos para el sector público, la coordinación con las Entidades Federativas, la concertación a las acciones de los particulares, vinculando las decisiones generales con las decisiones específicas de inversión, así como su localización en el territorio.

En consecuencia, quedarían establecidas en el artículo 26 Constitucional las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación que incorporara los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas.

Por el Decreto antes mencionado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, fue reformado el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando en los términos que a continuación se indican:

"Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta 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 Pú-



blica Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los -- criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo -- Federal coordine mediante convenios con los gobiernos -- de las Entidades Federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de La Unión tendrá la intervención que señale la ley."

Del mismo modo que el texto original del artículo 25 pasó a formar parte del artículo 16 Constitucional, el texto del 26 que disponía: "En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezca la ley marcial correspondiente", pasó a adicionar al propio artículo 16 como cuarto párrafo por virtud del citado Decreto.

Así pues, con base en el artículo 26 Constitucional, queda facultado el Estado para planear de un modo democrático el desarrollo económico de la Nación; facultad que se encuentra estrechamente relacionada con la rectoría económica estatal y que igualmente se encuentra fundamentada en el segundo párrafo del ya visto artículo 25, al disponer que el Estado planeará la actividad económica del país. "El Estado Social Democrático es un Estado plani-

ficador por su naturaleza y esto se explica porque al asumir el Estado la dirección la rectoría del desarrollo social, su acción a través del aparato de la administración pública debe para ello encontrar y definir los medios e instrumentos a que debe sujetarse el proceso de desarrollo; es decir, es necesario adaptar a priori, la producción de las necesidades del Estado, es necesario planificar, no organizar y reglamentar la producción, sino adaptarla a un fin, que es la satisfacción de las necesidades sociales debidamente jerarquizadas." (74).

Los fines de la planeación, quedan insertos de manera expresa en el precepto que se comenta: lograr un crecimiento económico permanente que a la vez sea sólido, dinámico y sujeto a principios de equidad, con el objeto de fortalecer, entre otros, algunos de los más grandes valores conquistados por el pueblo mexicano; la independencia y la soberanía de la Nación, así como la democracia.

Del párrafo segundo del artículo 26 y con base en lo anterior, se puede afirmar que la planeación democrática, asimismo, persigue llevar a la realidad los principios consagrados en la Carta Magna, al establecer que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución serán los que determinen los objetivos de la planeación misma; será ésta, pues, la que buscará mate-

(74) NORIEGA, Cantú Alfonso. Opus Cit. Pág. 128.

rializar esos principios: cumplimiento de los postulados de los derechos sociales, crecimiento económico, etc.

Se prescribe, además, que la planeación ha de ser democrática y esto se desprende claramente del propio artículo 26 al determinar que mediante la participación de los diversos sectores sociales del país recogerá tanto las aspiraciones como las demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo. Es típica de los regímenes autoritarios la planeación que lleva a cabo un Estado sin tomar en cuenta en ella la concurrencia de los otros sectores de la sociedad, situación que en la Nación, en todo tiempo se ha rechazado. Al respecto, pueden citarse las palabras de Marcos Kaplan, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: "El carácter democrático de la planificación se define y reafirma mediante la participación de los diversos sectores sociales que debe recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad y las incorpora al plan y a los programas de desarrollo obligatorios para los programas de la Administración Pública Federal"(75).

Más aún, se dispone que la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación. Lo anterior es una

(75) KAPLAN, Marcos. "Planificación o Cambio Social", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano (Ruiz Massieu-Valades) Ed. Porrúa, México 1983, Pág. 170.

muestra más de la adopción de un sistema económico mixto por la Nación. "Las Reformas actualizan y ordenan a nivel constitucional el esquema de economía mixta dotando al Estado de la técnica de la planeación democrática como una manera de suministrar racionalidad a la Administración Pública y propiciando bases de coordinación y concertación con los sectores sociales y privados"(76).

Por otra parte, el artículo 26 establece que habrá planes y programas, estableciendo una jerarquía entre unos y otros. Están primeramente los planes, pudiéndolos considerar como el "todo"; y en segundo término, una vez trazado el plan, se elaborarán los programas correspondientes. "El Plan se nutre de una serie de programas sectoriales de mediano plazo y de programas operativos anuales" (77) La anterior aseveración se basa en el segundo párrafo del artículo en cuestión, ya que se dispone que habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. En consecuencia, se ha de elaborar un plan general y a los diversos sectores que conforman la Administración Pública Federal les corresponderá la ejecución de los programas que en su caso se elaboren.

Por otro lado, aparte de las facultades que la ley otorga al

(76) WITKER, Jorge. "La función del Estado en la Economía", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano (Ruiz Massieu-Valades). Ed. Porrúa. México 1983. Pág. 79.

(77) FAYA, Viesca Jacinto. Opus Cit. Pág. 440.

Ejecutivo Federal para que establezca los programas de participación y consulta popular en el sistema de planeación, se le faculta para establecer los criterios que han de considerarse en la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan nacional y los programas de desarrollo.

Conforme a las leyes que en materia de planeación se expidan (Ley de Planeación del 5 de enero de 1983) se deben determinar los órganos responsables del proceso de planeación, y, además, se han de fijar las bases para que el Ejecutivo Federal, mediante convenios, coordine con los Gobiernos de los Estados e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución de la planeación misma. Sobre este aspecto, puede hablarse de lo que el autor Jacinto Faya Viesca llama vertiente de coordinación y de inducción, igualmente previstas en la ley, las cuales se explicarán más adelante.

No obstante las importantísimas atribuciones que se confieren al Ejecutivo Federal en materia de planeación, como puede apreciarse del texto del artículo 26, el propio precepto busca un equilibrio entre éste y el Poder Legislativo, al disponer en su último párrafo que el Congreso de la Unión tendrá la intervención en el sistema de planeación democrática que señale la ley. Sin embargo se considera que este último párrafo resulta estar fuera de todo orden jurídico, ya que rompe con la jerarquización de las leyes referida en el artículo 133 Constitucional. ¿Cómo es posible

que una ley ordinaria sea la que señale las facultades del Congreso de la Unión?. Quien debe facultar al Organismo Legislativo para que intervenga en el sistema de planeación debe ser la propia Constitución y no una ley secundaria. De hecho por virtud del Decreto del 3 de febrero de 1983, fue adicionada al artículo 73 Constitucional la fracción XXIX-D, misma que a la letra dice:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional - del desarrollo económico y social".

Todo lo anterior puede ser resumido, siguiendo al Profesor Alfonso Noriega Cantú, catedrático emérito de la UNAM, en los siguientes términos:

Se eleva, pues, con el artículo 26 a la categoría de derecho positivo constitucional, la obligación de formular un plan nacional de desarrollo. Claro está que es indispensable precisar que la planificación, en situación paralela a la acción rectora del Estado, debe llevarse a cabo sujetándose a principios y normas expresos: 1) se fijan definitivamente el carácter y las finalidades de la planeación al establecer que ha de ser democrática y debe imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación; 2) Es democrática porque debe realizarse con la participación de los otros sectores de la sociedad

y recoger las aspiraciones y demandas de la misma para ser incorporadas al plan y a los programas de desarrollo. Para poder efectuar estas tareas de participación y consulta popular, se facultó al Ejecutivo Federal para establecer los procedimientos más adecuados; 3) la planificación, asimismo, es solidaria y nacional en virtud de que se ordena al ejecutivo Federal para que coordine, mediante convenios, con los gobiernos de los Estados, para elaborar y ejecutar el plan y los programas. Finalmente, es también solidaria con los particulares, ya que el artículo 26 determina que el propio Ejecutivo Federal concierte con el sector privado las acciones que deban efectuarse igualmente para la elaboración y ejecución del Plan Nacional y de los Programas. El profesor Noriega Cantú respecto de lo anterior afirma: "Como consecuencia natural de la transformación de los Estados Liberales Clásicos, en Estados Sociales, las naciones que han seguido este proceso, han debido adoptar Normas Constitucionales que regulen la realización de las nuevas finalidades estatales" (78).

### C) PRINCIPIOS BASICOS DE LA PLANEACION.

Al ser un tema de gran trascendencia la planeación, se cree conveniente señalar someramente los principios básicos de la mis-

(78) NORIEGA, Cantú Alfonso. Opus Cit. Pág. 129.

ma, así como las fases o etapas que constituyen su proceso, al lado de la ley de Planeación.

La planeación viene a ser, como lo señalan algunos autores, una forma culminante de la intervención del Estado en las diversas actividades económicas de una Nación, vinculada estrechamente, por ende, con las facultades que tiene el Poder Público para erigirse como rector de la economía. La planeación puede ser descrita, como ya se vió en el apartado correspondiente a la economía mixta, como el "esfuerzo consciente del gobierno por influir, dirigir y en algunos casos controlar los cambios de las principales variables económicas de una nación para alcanzar un conjunto de metas previamente determinado." (79).

De acuerdo con la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983, por Planeación Nacional del Desarrollo debe entenderse "la ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen" (Artículo 3o.).

(79) TODARO, Michael P. Opus. Cit. Pág. 78.



Cabe destacar que la Ley de Planeación fue publicada antes de las reformas a que se ha hecho referencia, casi con un mes de anticipación, ya que éstas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero y aquélla el 5 de enero en dicho diario, de 1983.

Con base en el artículo tercero de la Ley de Planeación y de acuerdo con Gonzalo Martner, autor del libro "Planificación y Presupuesto por Programas", la idea central de la planeación es la de racionalidad, considerándosele como uno de los principios fundamentales de la propia planeación. En este sentido, es indispensable, pues, elegir de manea racional las mejores alternativas para la elaboración de los planes. Planificar, entonces, implica según el autor antes mencionado, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas compatibles con los medios que se encuentren disponibles. Hay que determinar en forma inteligente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse. De esta manera, para llevar a cabo un plan, debe hacerse una elección cuidadosa de fines y medios apropiados para poder alcanzarlos. Deben realizarse acciones de coordinación, de previsión, de anticiparse al futuro; implica, consecuentemente, la tarea de pronosticar el futuro.

Siguiendo con el mismo autor, Gonzalo Martner, la planeación debe ajustarse a los siguientes principios fundamentales, a saber: racionalidad, previsión, universalidad, unidad, coordinación conti-

nuidad e inherencia.

#### RACIONALIDAD.

Como se dijo en líneas anteriores, consiste en seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. Congruente con el artículo tercero de la Ley de Planeación, que establece "la ordenación racional y sistemática de acciones", es necesario que la variedad de posibilidades de acciones sea sopesada "en sus ventajas e inconvenientes y reducida a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, a una conducta coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos". (80).

#### PREVISION.

La planeación debe prever el futuro; tiene por objeto guiar hacia adelante la conducta a tomar. De acuerdo con Jacinto Faya Viesca, la naturaleza de todo plan es contener una cierta política que ha de traducirse en una actividad creadora e imaginativa que no sólo deba basarse en una estrategia para dar solución a los problemas presentes. Esta política debe prever y analizar los cambios que pueden surgir en el futuro. Este autor señala que el Estado Social de Derecho requiere de una administración previsor y

(80) MARTNER, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Ed. Siglo XXI. México 1985. Pág. 9.

auscultadora del futuro. Ya no es suficiente poder manejar el presente, es indispensable crear todos los instrumentos y medios necesarios para estar en posibilidades de diseñar el futuro. Para ello, indica el autor en cuestión, hay que seleccionar cuidadosamente objetivos y metas, proyectos y tareas, y la manera más inteligente de cumplir con estos imperativos con racionalidad y eficacia, es contemplando los problemas con una visión global de la situación y de las circunstancias sociales, políticas y económicas actuales, considerando las alteraciones que puedan darse en el futuro. Así Jacinto Faya Viesca afirma: "Todo plan es un modelo de acción dirigido al futuro, que trata de prever los cambios y variaciones, y que pretende alcanzar de la forma más racional, eficaz y posible, una serie de fines de acuerdo a un estricto marco de prioridades" (81).

#### UNIVERSABILIDAD.

Conforme a este principio, la planeación debe abarcar las diversas etapas del proceso económico, social y administrativo, previendo las consecuencias que su aplicación producirá. Debido a que la sociedad y la economía se desenvuelven en una mutua y constante interacción, planear parcialmente impide que pueda darse coherencia a la actuación del Estado. De este modo, el Estado debe programarse en todos los sectores y niveles de la administración con

(81) FAYA, Viesca Jacinto. Opus Cit. Pág. 418.

el objeto de que la acción del gobierno tenga consistencia y armonía y pueda abarcar toda la actividad económica.

#### UNIDAD.

Como se mencionó con anterioridad, que una vez trazado el plan, se elaboran los programas correspondientes, de acuerdo con este principio, es necesario que los programas tengan unidad; en otras palabras, dice Gonzalo Martner, deben estar integrados entre sí y formar un solo todo que sea orgánico y compatible. Respecto de este punto, se tiene que el artículo 22 de la Ley de planeación, dispone que el Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados, mismos que deberán observar congruencia con el Plan.

#### COORDINACION.

Este principio, que se encuentra vinculado con el principio anterior, debe surgir como efecto de la integración de los programas sectoriales en el plan global, y dar como consecuencia un proceso de ejecución que impida un malgasto de recursos en acciones duplicadas o no debidamente ajustadas. Se tiene que, en congruencia con este principio, el artículo 23 de la ley en cita, establece que los programas sectoriales deben sujetarse a las previsiones contenidas en el Plan, y contendrán estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

#### CONTINUIDAD.

Se dice que la planeación no tiene fin en el tiempo; es un proceso de duración ilimitada. Una vez cumplido el plan se ha de formular el siguiente. Gonzalo Martner, al respecto señala que mientras subsista el Estado "se deberán hacer cosas; por ello pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá" (82).

#### INHERENCIA.

Este principio implica que la planeación es necesaria en cualquier organización humana, es inherente a la administración; "un Estado que no planifica no puede ser eficiente" (83). Con las reformas del 3 de febrero de 1983 este principio se encuentra debidamente identificado en el artículo 26 Constitucional, ya que el mismo 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 democratización política, social y cultural de la Nación.

(82) MARTNER, Gonzalo. Opus Cit. Pág. 10.

(83) MARTNER, Gonzalo. Opus Cit. Pág. 11.

#### D) ETAPAS DE LA PLANEACION.

La planeación se realiza a través de cuatro etapas, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley de la materia (en adelante la "Ley"). El proceso de planeación democrática previsto en la Constitución se materializa y concreta en el Plan Nacional de Desarrollo.

#### FORMULACION.

La primera etapa o fase corresponde a la formulación del Plan así como a los Programas de mediano y largo plazo de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal. Conforme a la Ley en cuestión, la planeación es una tarea reservada al Poder Ejecutivo Federal y, concretamente, le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con el artículo 14, Fracción II de la Ley de la Materia.

Esta Secretaría, para la elaboración del Plan, debe tomar en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de las entidades federativas, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados. En este último punto, la ley establece en su artículo 20 que en la planeación tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el objeto

de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los Programas que el mismo indique. Así, el precepto en cita dispone que las diversas organizaciones representativas a que el mismo se refiere (obreras, campesinas, académicas, profesionales, empresariales, etc.) participan como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular que al efecto se convoquen. Este precepto, viene a reafirmar el principio contenido en el artículo 26 Constitucional, en el sentido de que el sistema de planeación que organice el Estado será democrático. Sin embargo, la participación de los sectores sociales prevista en la ley es muy indirecta, ya que en la formación del Plan solo tienen una intervención de opinión a través de la llamada consulta popular. Existe la obligación de que se escuchen a las organizaciones sociales, más no se establece la obligación de que se tenga que seguir la opinión que emitan. No obstante, cuando menos son escuchados.

El Plan Nacional del Desarrollo en el cual también intervienen para su elaboración las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los gobiernos de las entidades federativas, indicará los diversos programas que deban ser elaborados (artículo 22) estos Programas deberán observar congruencia con el Plan. Los Programas vienen a ser los medios a seguir para la realización del Plan. Aquí se materia-

liza el principio de unidad anteriormente visto.

El Plan y los Programas que se elaboren deben ser sometidos a la consideración del Presidente de la República, con excepción de los llamados Programas Constitucionales elaborados por las entidades paraestatales, los que deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector. En caso de que la entidad no estuviera agrupada en un solo sector específico, la aprobación del Programa corresponderá a la Secretaría de Programación y Presupuesto. (artículo 29).

El Plan Nacional del Desarrollo, atento a lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley, debe elaborarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda; vigencia que también tendrán los diferentes Programas que se elaboren, aún cuando éstos como aquél tengan consideraciones y proyectos de largo plazo.

#### INSTRUMENTACION.

La segunda etapa en el proceso de planeación democrática es la Instrumentación la que, como lo señala Faya Viesca, "se refiere a la elaboración de los Programas Operativos Anuales en los que los objetivos de mediano y largo plazo contenidos en los Programas, se expresan en términos de fines específicos y se precisan



los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, así como los recursos de toda índole que con tal propósito se asignarán a la realización de cada acción prevista" (84). De este modo, se tiene que el artículo 27 de la Ley, prescribe que para la ejecución del Plan y los diversos Programas, las entidades y dependencias elaboran programas anuales en los que se incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos Programas Anuales siguiendo el multicitado principio de unidad, deberán ser congruentes entre sí, y registrarán las actividades de la Administración Pública Federal durante el año que se trate y servirán de base para la integración de los proyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades deben elaborar conforme a la legislación aplicable. Naturalmente lo que puede esperarse de un gobierno está expresado en estos Programas Anuales.

La instrumentación del Plan, según Faya Viesca, se ejecuta y materializa mediante cuatro vertientes que hacen posible definir el carácter operativo y jurídico de los instrumentos y acciones adecuadas a cada caso. Estas vertientes son: 1) La obligatoria; 2) La de inducción; 3) La de concertación y 4) La de coordinación. Cada una de ellas será explicada someramente.

(84) FAYA, Viesca Jacinto. Opus Cit. Pág. 434.

La primera vertiente implica que el Plan es una obligación expresa para la Administración Pública Federal derivada de los artículos 25 y 26 de la Carta Magna en principio, así como de la Ley de Planeación. "El Plan se impone a la totalidad de las dependencias y entidades, no existiendo excepción alguna para su cumplimiento. La obligación es expresa y de orden constitucional, no cambiando modalidades discrecionales de cumplimiento" (85). Como se vió con anterioridad, la Secretaría de Programación y Presupuesto ha de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo con la participación de las dependencias de la Administración Pública Federal. A su vez, éstas deben elaborar los programas sectoriales, como lo dispone la Fracción III del artículo 16 de la Ley, y, por su parte las entidades paraestatales deben elaborar, en su caso, sus respectivos Planes Institucionales, tal como lo prescribe la Fracción II del artículo 17 de la propia Ley. Tanto unas como otras (dependencias y entidades), de acuerdo con la Ley, deben elaborar los programas anuales correspondientes para la ejecución del Plan, como quedó asentado anteriormente.

La vertiente de coordinación se encuentra prevista en el artículo 33 de la Ley. El citado precepto establece que el Ejecutivo Federal, satisfaciendo las formalidades que en cada proceso realice, podrá convenir con los gobiernos de los estados la coordina-

(85) FAYA, Viesca Jacinto. Opus Cit. Pág. 440.

ción que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven a la consecución de los objetivos de la planeación nacional en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, y para que las acciones a realizarse por la Federación y las Entidades Federativas se planeen de manera conjunta. Asimismo, en todos los casos se debe considerar la participación que corresponda a los municipios. La Ley contiene una serie de normas que hace posible que operen mecanismos prácticos tendientes a hacer efectiva una coordinación entre el Gobierno Federal y las diversas entidades federativas, dentro del proceso de la planeación nacional del desarrollo. Se tiene, entonces, que el Plan, con base en el régimen federal del país, toma en consideración a los estados y a los municipios en la participación de la planeación dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La vertiente de concertación, igualmente se encuentra prevista en la Ley, en el artículo 37, ya que el mismo dispone que el Ejecutivo Federal, por sí mismo o a través de sus dependencias, podrá concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y en los Programas que se elaboren con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados. De la misma manera podrán hacerlo las entidades paraestatales.

Esta concertación se llevará a cabo, conforme al artículo 38 de la Ley, mediante convenios o contratos de cumplimiento obliga-

torio para las partes que en ellos intervengan y en los que se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven en caso de incumplimiento, con el objeto de asegurar el interés general y garantizar su ejecución debidamente. Esta vertiente consiste esencialmente, entonces, en la real posibilidad de que Sectores Público, Social y Privado participen conjuntamente en las tareas de la planeación democrática.

Por último, se tiene a la vertiente de inducción la cual consiste en las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones de las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social. Estas acciones, señala el artículo 41 de la Ley, deben ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan y los Programas. "Esta vertiente es un resultado de la Teoría del Fomento, enmarcada en el Derecho Público" (86).

#### CONTROL.

Retomando la fases del proceso de planeación democrática, se mencionan la tercera y cuarta etapa correspondientes al control y a la evaluación. Por lo que toca al control, se tiene que conforme se va llevando a cabo la ejecución de las acciones contenidas en

(86) FAYA, Viesca Jacinto. Opus Cit. Pág. 442.

los Programas, es necesario controlar sus resultados, o bien, realizar revisiones periódicas para poder detectar las desviaciones e insuficiencia en dicha ejecución y hacer oportunamente las correcciones correspondientes. El artículo 31 de la Ley establece que el Plan y los Programas Sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias.

#### EVALUACION.

Finalmente, está la fase de evaluación. De acuerdo con el autor antes mencionado Gonzalo Martner, el conocer oportunamente lo que sucede permite rectificar errores en forma diligente para poder reorientar actividades antes de producir malgasto de recursos. Para ello, es necesario hacer un trabajo continuo de evaluación de los resultados que se van obteniendo. Nuevamente se retoma la disposición contenida en el artículo 31 de la Ley, en el sentido de que el Plan y los Programas serán revisados con la periodicidad que las normas reglamentarias determinen. El fin es poder hacer una evaluación de los resultados obtenidos. Por su parte el artículo 80. de la ley prescribe que los Secretarios de Estado, y los Jefes de los Departamentos Administrativos informarán, al dar cuenta cada año al Congreso de la Unión, del estado que guardan sus respectivos ramos, sobre el desarrollo y los resultados de la publicación de los instrumentos de política económica y social, en función de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional. Lo anterior permite, en consecuencia, realizar una eva--

luación de la consecución efectiva de los fines propuestos. En suma, un examen periódico y objetivo de lo que se efectúa "permite a los gobiernos cambiar rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros de recursos en actividades que a la postre no serán fructíferas, por las alteraciones en las condiciones no previstas en la programación" (87).

Con el objeto de lograr el debido cumplimiento del Plan y los Programas correspondientes, la Ley obliga a las dependencias y entidades de la Administración pública Federal a seguir los lineamientos establecidos en los planes, así como las directrices contenidas en los programas que se elaboren. Para este propósito, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé en su artículo 8o. sanciones de destitución como de inhabilitación en caso de incumplimiento. Este ordenamiento jurídico, dispone en su artículo 7o., fracción VIII, que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho las violaciones sistemáticas o graves a los planes y programas, entre otros, de la Administración Pública Federal.

Estrechamente vinculado con lo anterior, está el artículo 47, fracción III del mismo cuerpo normativo, ya que señala que para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y efi-

(87) MARTNER, Gonzalo. Opus Cit. Pág. 14.

ciencia que deben ser observadas en el desempeño del empleo de los servidores públicos, éstos tendrán la obligación de formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes y programas, entre otras cosas, correspondientes a su competencia. El mismo precepto prevé que su incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra.

Cabe destacar la participación que tiene el Poder Legislativo Federal en la planeación democrática conforme a la Ley de la Materia prevista en el último párrafo del artículo 26 Constitucional. A este respecto, el artículo 5o. de la Ley dispone que el Presidente de la República debe remitir el Plan para su examen y opinión al Congreso de la Unión. Este, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por la Ley, formulará, además, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. En consecuencia, se da la intervención del Poder Legislativo en el Plan Nacional del Desarrollo pero de manera indirecta, ya que de lo dispuesto por el artículo antes referido se desprende que sólo examinará el Plan y remitirá su opinión y las observaciones que considere pertinentes, sin que exista una obligación expresa a cargo del Ejecutivo Federal para acatar tales opiniones y observaciones. Por ello y con el objeto de lograr un verdadero equilibrio entre ambos Poderes, se cree conveniente que se establezcan en la Constitución facultades expresas al Congreso de

la Unión para que participe de manera directa en la elaboración del Plan Nacional del Desarrollo, o para que pueda modificarlo, rechazarlo o adecuarlo según el caso.

Así pues, con las reformas al artículo 26 de la Carta Magna del 3 de febrero de 1983, se viene a implementar un instrumento - de trascendental importancia para desempeñar el papel como rector en los procesos económicos - del que se valdrá el Estado para alcanzar y asegurar un alto y justo desarrollo en lo social y en lo económico: La planeación democrática.

La planeación democrática constituye, consecuentemente, un medio indispensable para un Estado Social de Derecho, como lo es el Estado Mexicano, que asegura el eficaz desempeño de su responsabilidad en el desarrollo integral de la Nación.

Sin embargo, como se señaló en líneas precedentes, deberían preverse facultades que permitieran al Congreso de la Unión participar directamente en el proceso de planeación para lograr un debido equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, y así hacer de la planeación no una tarea cuyo inicio y culminación este en manos de un solo Poder.

Asímismo se cree conveniente que a la participación de los grupos sociales en la formulación de los planes debe ser más di-



recta y no meramente de opinión, para hacer que la planeación sea real y verdadera democrática.

## CAPITULO IV.

### LA MODERNIZACION CONTEMPORANEA DE LA ECONOMIA MEXICANA

Gramaticalmente modernizar, conforme al Diccionario de la Real Academia Española, es "dar aspecto moderno a cosas antiguas". Es, en otras palabras, poner o estar al día, dar a las cosas un aspecto más actual. En este sentido y siguiendo la línea trazada por el presente régimen gubernamental, la modernización de la economía mexicana ha significado, entre otras cosas, el esfuerzo del Estado Mexicano por adoptar las estructuras económicas existentes en el país a las cambiantes condiciones por las que el mismo atraviesa, así como a las tendencias de la economía mundial, que nunca como antes ha estado sujeta a grandes transformaciones en los últimos años. La economía mexicana no puede ni debe permanecer en el estancamiento, por ello, ha sido indispensable un cambio en la vida económica nacional, orientado hacia una recuperación y un crecimiento económico con estabilidad y equidad.

Los objetivos que ha perseguido la Nación, continuando con la política gubernamental del actual régimen, son primordialmente: defender la soberanía y promover los intereses de México en el ámbito internacional; ampliar la vida democrática del país; recuperar el crecimiento con estabilidad de precios, y elevar producti-

vamente el nivel de vida de los mexicanos. La estrategia que se ha propuesto para poder alcanzar tales fines es la modernización de la vida nacional, entendiéndola como una estrategia encaminada a remover los obstáculos de la participación y dar transparencia a la acción política, ampliar la nacionalidad y la competitividad de la economía mexicana, transformar las bases del bienestar popular y fortalecer el papel de México en el mundo.

Para modernizar a México ha sido indispensable enfrentar las realidades tanto económicas como sociales que se han venido presentando; consecuentemente, se ha hecho latente la necesidad de ir innovando poco a poco los procesos productivos conforme a las circunstancias lo han ido requiriendo; impulsar la iniciativa y creatividad de los mexicanos, y explorar nuevas áreas para la creación de más y mejores empleos. Asimismo, ha implicado la obligación por parte del Estado de continuar como rector, pero en un sentido moderno, a efecto de que siga conduciendo y promoviendo el desarrollo económico nacional. Por ello, el Estado mismo ha sentido, como tarea indispensable, el modernizarse.

Como se mencionó con anterioridad, se ha buscado un crecimiento económico estable y equitativo, para lo cual las líneas básicas trasadas conforme al Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), son propiciar "un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares; quiere decir contar con aparato productivo más competitivo en el exte-

rior; un sistema claro de reglas económicas que aliente la actividad productiva y la imaginación emprendedora de cada vez más mexicanos, libre de inseguridades, firme en el cumplimiento de sus responsabilidades. La modernización económica también es innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y en formas de asociación para la producción; en suma, más productividad y más competitividad, más dedicación en las áreas en donde somos relativamente más eficientes" (88).

La modernización ha sido llevada a cabo, pues, en todas las esferas de la economía. Como estrategia que ha sido planteada para lograr la recuperación económica, la modernización económica ha significado el reto de ajustarse a los cambios para aprovechar al máximo las oportunidades que se han venido presentando y dejar atrás las estrategias que fueron adoptadas en el pasado que, por la situación actual en que se encuentra la Nación, ya no responden a la nueva realidad. La modernización ha buscado reactivar la economía del país con el objeto de elevar el bienestar de todos los mexicanos.

La modernización económica ha requerido de la participación de todos los sectores; el sector público no puede ni debe ser el único actor en esta tarea de modernización; ha sido indispensable

(88) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. Diario Oficial del 31 de marzo de 1989.

la concurrencia de los sectores privado y social para que, con su esfuerzo, se logre un desarrollo económico armónico acorde con las necesidades de la población en general y así mejorar el nivel de vida de todos. Modernizar "es reconocimiento de que el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado sólo de acciones del Estado, sino también precisa la participación amplia de los particulares" (89).

Dentro del proceso de modernización, lo que ha sido trascendente es la modernización del Estado, misma que se ha ido realizando con apego de manera estricta a lo que dispone el artículo 25 Constitucional, precepto que, como se vió con anterioridad, le da al Estado la facultad de erigirse como rector y promotor del desarrollo nacional integral, y de orientar la actividad económica con el fin de fortalecer la Soberanía de la Nación y su régimen democrático. El Estado, como se señale en el actual Plan Nacional de Desarrollo, ha tenido que modernizarse para poder cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales "Este es el sustento del concepto de rectoría del Estado acorde con su propia modernización: El Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza. El que hacer del Estado en la economía es, pues, promover, alentar, vigi-

(89) Idem.

lar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la Constitución y sus leyes, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales" (90).

El Estado, en su proceso de modernización, ha comenzado a llevar a cabo la desincorporación y reestructuración de las empresas cuya propiedad o participación mayoritaria le corresponde, a efecto de dar una mayor participación a los sectores social y privado, y prestar mayor atención a las áreas estratégicas y prioritarias. Asimismo, busca tener mayor posibilidad de dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas. En otras palabras, es necesario racionalizar el tamaño del Sector Público para así poder realizar una profunda transformación en la modernización económica de la Nación. El Estado ha empezado a plantear los procesos de liquidación o extinción de aquellas entidades que ya han cumplido con sus objetivos o que carecen de viabilidad económica. Igualmente, se ha procedido a la venta de las empresas que ya no se consideran estratégicas ni prioritarias y que, por sus condiciones, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

Según una investigación realizada por analistas del Instituto Jalisciense de Promoción y Estudios Económicos, dada a conocer el 5

(90) Idem.

de octubre de 1990 en el periódico Excelsior, la participación privada en la economía mexicana alcanza a la fecha ochenta por ciento y con la desincorporación de los dieciocho instituciones de banca múltiple se incrementará aproximadamente, en un dos por ciento más. De 1975 a 1987 la participación del Estado en la economía nacional fue en ascenso y repuntó más de cinco puntos porcentuales, para llegar en el período comprendido entre 1982 y 1983 a un 24.5 por ciento con la nacionalización bancaria.

De acuerdo con la investigación en cita, a partir de 1988 y máxime durante el presente régimen gubernamental, la iniciativa privada ha recuperado terreno, participando en la actualidad en el Producto Interno Bruto con un 80 por ciento del total. Con la desincorporación de entidades bancarias, de ingenios azucareros, la reclasificación de la petroquímica básica y algunos otros renglones, se llegará hasta un 85 por ciento.

La racionalización del Sector Público mediante la desincorporación de la entidades públicas es, pues, una clara muestra del proceso de modernización de la economía nacional, como el Lic. Carlos Salinas de Gortari señaló que "no hay otra manera de reformar al Estado que perfeccionar sus instituciones y sujetar su acción a la ley, apoyarse en la sociedad y abandonar su carácter excesivamente propietario y excluyente. Era inaceptable un Estado con tantas propiedades frente a un pueblo con tantas necesidades. El Estado excesivamente propietario debilita la salud de la econo

mía, la atención política, el ánimo de la gente, la defensa efectiva del país en el exterior... En el exceso de intervención, surgen fuentes de ineficiencia y privilegios, desatención, subordinación y debilidad" (91).

Esencialmente la iniciativa de decreto que presentó el Titular del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, para derogar el párrafo quinto del artículo 28 Constitucional, expresa que en la actualidad, frente a los cambios en México y en el mundo, la atención de las responsabilidades básicas del Estado necesita de una más selectiva propiedad estatal y de una más amplia participación de la sociedad. "Se impone, por ello, un ejercicio moderno de la autoridad del Estado, menos propietario y más efectivo en la conducción y promoción del desarrollo nacional, siempre dentro de la ley y preservando nuestras convicciones profundas."

Por otra parte, se tiene que otro de los aspectos más relevantes que denotan la profunda transformación de las estructuras económicas del país, y, consecuentemente, su modernización, es el relativo a la apertura comercial. Como se sabe, fue en el año de 1985 cuando México inició su proceso de apertura comercial, enfatizándose más aún con el presente régimen gubernamental.

(91) SALINAS de Gortari, Carlos. Segundo Informe de Gobierno del 10. de septiembre de 1990. Palacio de Bellas Artes.



En efecto el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 prevé, en el punto concerniente al comercio exterior, negociar con los demás países el acceso más franco a sus mercados de los productos de exportación mexicanos, en reconocimiento y reciprocidad de las medidas de apertura adoptadas por el país. Asimismo, el actual régimen gubernamental ha confirmado la apertura comercial hacia las zonas de la Cuenca del Pacífico, la Comunidad de Europa, los Estados Unidos y Canadá, pero siempre sin renunciar a la soberanía nacional. Así, el Gobierno Federal ha manifestado que hay que luchar con tenacidad, con imaginación, para afrontar la competencia y para negociar la participación nacional en la nueva configuración del mundo.

De hecho, con los Estados Unidos y Canadá se han propuesto establecer un área de libre comercio cuyas negociaciones formales se han iniciado en el primer semestre del año de 1991, y suscribir de esa forma el Tratado de Libre comercio con esas Naciones, con lo cual se forjaría en esta parte del continente - Norteamérica, la zona de libre comercio más grande del mundo". Con los países latinoamericanos se ha buscado también una integración económica. En virtud de la formación de bloques comerciales en el mundo, el gobierno Federal no se ha limitado a ampliar sus relaciones comerciales con sus vecinos del norte. En efecto, se ha informado que también con Chile se preparan las bases para un acuerdo de libre comercio.

Por otro lado, ante el GATT, el Gobierno Mexicano ha fijado la posición de la Nación en las negociaciones de la Ronda Uruguay, con el objeto de poner fin a las interpretaciones unilaterales, al desmantelamiento de las barreras no arancelarias, se logre el reconocimiento a las diferencias de desarrollo y en particular, la reciprocidad de la apertura de México.

México, consecuentemente, se ha abierto al mundo. El Presidente de la Nación acertadamente señaló el primero de noviembre de 1990, en el Palacio de Bellas Artes, que "no es firme la soberanía fundada en el estancamiento, en la automarginación de los centros internacionales de tecnologías y recursos, bajo el argumento ingenuo de que allí sólo se inventan reglas de intercambio desventajosas para los países en desarrollo. La interdependencia no se opone por necesidad a la soberanía; la supone cuando está fundada en el control de la dirección del cambio interno, ya que sólo entre Estados Soberanos puede darse la interdependencia."

Es de hacerse notar, que se ha reafirmado que en todo momento México mantendrá la propiedad y el domicilio pleno sobre los hidrocarburos, y que el Estado seguirá ejerciendo íntegramente las facultades que le otorga el Artículo 28 de la Constitución, para desarrollar, de manera exclusiva las áreas estratégicas.

La modernización de México empieza a ser una realidad "la imagen que proyectamos al mundo es la de un país entregado a la modernización de sus estructuras" (92).

## CAPITULO V.

### CONCLUSIONES.

Del estudio realizado debemos concluir primeramente, que del año de 1917 a la actualidad, existen dos claras tendencias del gobierno nacional; la primera de ellas caracterizada en mayor o menor grado con medidas de tendencia socializante, que concluye en 1982; y la segunda de ellas se origina en ese año, al iniciar su gestión los gobiernos con tendencias neoliberales. Ello no obsta para que se pueda afirmar que durante dichos periodos el país se ha desarrollado en un sistema de Economía Mixta. Lo anterior encuentra su fundamento en los siguientes razonamientos:

Dijimos que la teoría socialista de la economía persigue una mayor intervención en la misma, disminuyendo la participación de los distintos sectores sociales, incluso en casos extremos, el del llamado Sector Social. En efecto, las reformas efectuadas al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos después de la revolución y hasta el año de 1982, así como las medidas y programas económicos puestos en práctica, demuestran una tendencia clara en el sentido anotado. Para ejemplificar lo anterior, basta con tomar el ejemplo de la reforma al precepto mencionado durante 1982, como consecuencia del decreto de nacionalización bancaria.

Es decir, durante ese período (1917-1982) el Gobierno Mexicano cumplió su participación en la economía en forma constante, por lo que la actividad de los sectores privado y social se vió disminuída.

No queremos decir con ello que se haya practicado una política económica de corte socialista, pero sí de naturaleza populista, ya que muchos de los conceptos económicos de la constitución provienen de la revolución e instituciones sociales de principios de siglo.

A partir de 1983, se lleva a cabo una política económica que incluye privatización de muchos órganos y entidades del sector paraestatal. Sin embargo, desde entonces, el Gobierno Federal estableció áreas en donde no se permitiría la intervención de los sectores social y privado.

En efecto, el artículo 28 constituciones prevé que no podrán ser consideradas prácticas monopólicas las realizadas por el Estado en correos y otras áreas de la comunicación, la emisión de billetes, petróleo, energía nuclear, entre otras.

Actividades éstas consideradas desde entonces como áreas estratégicas de la economía, fueron distinguidas de las prioritarias, en las cuales sí se permite la intervención de los sectores social y privado.

Como consecuencia del adelgazamiento del aparato estatal, la intervención del propio Estado en la economía se empezó a transformar de entidad productiva de bienes y servicios a entidad reguladora de los órganos y personas que desarrollan la labor productiva.

A fin de precisar la actividad del estado dentro de la economía, se reformó el artículo 25 constitucional, que estableció las facultades del Estado para regular la actividad económica. Esta rectoría estatal de la economía se da en el marco de una conciente participación de los otros sectores sociales. Adicionalmente, la actividad rectora del Estado no se limita a la dirección, sino también al fomento de las actividades económicas de otros grupos de la población.

La forma en que el Estado contemporáneo ejerce sus funciones de rectoría económica es la planeación. Efectivamente, a través de ella se puede obtener la canalización de los recursos a las áreas prioritarias o exclusivas en busca del bienestar y el equilibrio social. La Constitución Mexicana que establece en el artículo 26 la

necesidad de la planeación económica, congruente con otros preceptos constitucionales, exige la participación de todos los sectores en la determinación de las políticas a seguir en los planes de desarrollo, permitiéndose, por ello, el calificativo de planeación democrática.

El más claro ejemplo de las nuevas tendencias de la política económica del Gobierno Federal, es la desincorporación bancaria y de otras actividades y empresas del sector público.

Debe expresarse, asimismo, que la actividad económica del Estado tenía que ser modificada acorde con la situación mundial.

La economía de los países socialistas entró en crisis; los notables cambios que se produjeron, hicieron repensar los conceptos de justicia social que pretendían alcanzarse mediante la aplicación de las teorías marxistas, ya que se reconoció que el nivel medio de vida del habitante de Europa occidental era muy superior al del que se encuentra en el lado oriental.

Estas circunstancias provocarán que la nación mexicana logre un desarrollo similar al de los países que han tenido economías más sanas y redituables para sus habitantes.

En ejercicio de las facultades de rectoría y mediante una planeación democrática, el actual gobierno desarrolla una política de modernización económica, que involucra una profunda transformación de la vida nacional.

La sensible disminución de la participación del Estado en la economía, la posible firma de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, la apertura de nuestras fronteras al comercio exterior con otras naciones, son, en esencia, la trascendente reforma económico-jurídica puesta en marcha por el presente régimen gubernamental.

Debemos considerar como conclusión final, que la política económica llevada a cabo hasta el año de 1982, no dió los frutos que de ella se esperaban, por lo que se requería un cambio trascendente que permitiera la reactivación de la economía. El programa de modernización económica es la piedra angular para modificar criterios anteriores en la búsqueda de un desarrollo social más extenso y equilibrado.

## BIBLIOGRAFIA.

- 1.- ADELMAN, Irma. Teoría del Desarrollo Económico. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1984.
- 2.- BENHAM, Frederic. Curso Superior de Economía. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1973.
- 3.- CAMPILLO, Sáenz José. "Comentarios Sobre los Artículos de Contenido Económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano (Ruiz Massieu-Valadés). Ed. Porrúa. México 1983.
- 4.- DE LA MADRID, Hurtado Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. UNAM. México 1977.
- 5.- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. México a través de sus Constituciones. Tomo V. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados.
- 6.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Ed. Porrúa y UNAM. México 1988.
- 7.- DOBB, Maurice. Introducción a la Economía. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1982.
- 8.- FAYA, Viesca Jacinto. Finanzas Públicas. Ed. Porrúa. México 1986.
- 9.- FERGUSON, J.M. Historia de la Economía. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1984.
- 10.- KAPLAN, Marcos. "Planificación o Cambio Social", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano (Ruiz Massieu-Valadés). Ed. Porrúa. México 1983.
- 11.- LENIN. Tres Fuentes y Tres Partes Integrantes del Marxismo. Obras Escogidas. Ed. Progreso. México 1982.



- 12.- MADRAZO, Jorge. "La Rectoría del Estado, la Economía Mixta y el Régimen de la Propiedad", en La Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa. México 1985.
- 13.- MALTHUS, Thomas R. Principios de Economía Política. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1946.
- 14.- MARTNER, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Ed. Siglo XXI. México 1985.
- 15.- MARX Y ENGELS. "Manifiesto del Partido Comunista". Obras Escogidas. Ed. Progreso. México 1982.
- 16.- MONTEMAYOR, Rogelio. "Reflexiones Sobre la Planeación en México", en México, 75 Años de Revolución. Desarrollo Económico I. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1988.
- 17.- NORIEGA, Cantú Alfonso. "La Reforma a los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Vinculación con los Derechos Sociales y el Estado Social de Derecho", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano (Ruiz Massieu-Valadés). Ed. Porrúa. México 1983.
- 18.- PALACIOS, Luna Manuel R. El Derecho Económico en México. Ed. Porrúa. México 1985.
- 19.- PUEBLITA, Pelisio, Arturo. Elementos Económicos de las Constituciones de México. Ed. Limusa. México 1982.
- 20.- RICARDO, David. Principios de Economía Política y Tributación. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1959.
- 21.- ROLL, Erich. Historia de las Doctrinas Económicas. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1987.
- 22.- RUIZ, Dueñas Jorge. "La Empresa Pública y el Desarrollo", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano (Ruiz Massieu-Valadés). Ed. Porrúa. México 1983.

- 23.- SAENZ, Arroyo José. "Principios Económicos de la Constitución Mexicana", en Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa. México 1985.
- 24.- SALINAS, de Gortari Carlos. "Rectoría del Estado en la Constitución Mexicana", en Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa. México 1985.
- 25.- SAYEG, Helú Jorge. "Las Reformas y Adiciones Constitucionales de Carácter Económico a la Luz de los Orígenes y Evolución del Constitucionalismo Mexicano", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano (Ruíz Massieu-Valadés) Ed. Porrúa. México 1983.
- 26.- SELDON, Arthur y PENNANCE, F.C. Diccionario de Economía. Ed. Orbis. Barcelona, España 1983.
- 27.- SHACKLE, G.L.S. Para Comprender la Economía. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1983.
- 28.- SINGER, Paul. Curso de Introducción a la Economía Política. Ed. Siglo XXI. México 1983.
- 29.- SMITH, Adam. Investigación Sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1987.
- 30.- TODARO, Michael P. Economía para un Mundo en Desarrollo. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1987.
- 31.- VALADEZ, Diego. "La Reforma Social de la Constitución", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano (Ruíz Massieu-Valadés). Ed. Porrúa. México 1983.
- 32.- VERT, F. Hoselitz. Elemento Empresarial. Ed. R.J. Ward. Chicago, Ill. 1961.
- 33.- WILLIAM, P. Snavely. Teoría de los Sistemas Económicos. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1981.
- 34.- WITKER, Jorge. "La Función del Estado en la Economía", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano (Ruíz Massieu-Valadés) Ed. Porrúa. México 1983.

- 35.- WRIGHT, Mills. C. Los Marxistas. Ediciones Era. México 1976.
- 36.- ZAMORA, Francisco. La Sociedad Económica Moderna. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1984.

#### LEGISLACION.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente).
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (vigente).
- 3.- Ley de Planeación (vigente).
- 4.- Ley General de Deuda Pública (vigente).
- 5.- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (vigente).
- 6.- Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal (vigente).

#### OTROS DOCUMENTOS.

- 1.- Constitución Mexicana de 1857.
- 2.- Exposición de Motivos Correspondiente a la Iniciativa para Reformar los Artículos 28, 73 Fracciones X y XVIII y 123 Fracción XIII del Apartado B, Constitucionales, presentada por el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión el 17 de septiembre de 1982.
- 3.- Exposición de Motivos Correspondientes a la Iniciativa para Reformar los artículos 16, 25, 26, 27 Fracciones XIX y XX, 28, 73 Fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F, Constitucionales, presentada por el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión el 3 de diciembre de 1982.

- 4.- Exposición de Motivos Correspondientes a la Iniciativa para Reformar los Artículos 28 y 123 Constitucionales, presentado por el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión el 2 de mayo de 1990.
- 5.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo de 1989.
- 6.- Excelsior, 5 de octubre de 1990.
- 7.- Segundo Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari. 10. de septiembre de 1980.