



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS AREAS  
ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAN ROBERTO FIGUEROA CASTILLO

CIUDAD UNIVERSITARIA

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA ADMINISTRATIVA DE  
EXAMENES PROFESIONALES

MARZO 1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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.

# INDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introducción.....</b>   | <b>I</b>  |
| <b>Planteamiento del problema.....</b>   | <b>IV</b> |
| <b>A. Tratamiento.....</b>   | <b>IV</b> |
| <b>B. Metodología y marco teórico conceptual.....</b>  | <b>V</b>  |
| <br>   |           |
| <b>CAPITULO 1. DE LA NATURALEZA JURIDICA.</b>  |           |
| <b>I.Determinación del vocablo naturaleza.....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>II.Concepción ontológica jurídica del vocablo naturaleza.....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>III.La ontología jurídica bajo el conocimiento dogmático.....</b>   | <b>2</b>  |
| <br>   |           |
| <b>CAPITULO 2. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.</b>  |           |
| <b>I.Antecedentes histórico-doctrinales.....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>I.1. Mercantilismo.....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>I.2. Fisiocracia.....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>I.3. Liberalismo.....</b>   | <b>10</b> |
| <b>I.4. Régimen socialista marxista.....</b>   | <b>11</b> |
| <b>II. La intervención económica estatal.....</b>  | <b>14</b> |
| <b>II.1. Orígenes y causas.....</b>  | <b>14</b> |
| <b>II.2. Planificación.....</b>  | <b>19</b> |
| <b>II.3. De la intervención a la planificación.....</b>  | <b>20</b> |
| <b>II.4. Planificación indicativa y planificación imperativa.....</b>  | <b>21</b> |
| <b>II.5. La planeación en los Estados subdesarrollados.....</b>  | <b>23</b> |
| <b>III. Clasificación de la actividad estatal.....</b>   | <b>30</b> |
| <b>III.1. Técnicas de intervención.....</b>  | <b>30</b> |
| <b>III.2. Puntos principales de la deformación de la noción<br/>        de policía y servicio público.....</b> | <b>31</b> |
| <b>III.3. Grados de intervención.....</b>  | <b>33</b> |

### CAPITULO 3. CONSTITUCION Y ECONOMIA

|   |    |
|---|----|
| I. Encuadre doctrinal.....  | 44 |
| II. Sistemas jurídicos y sistemas económicos.....                                       | 47 |
| II.1. Sistema capitalista.....  | 48 |
| II.2. Sistema de economía centralmente planificada.....                                 | 49 |
| II.3. Sistema mixto.....  | 50 |
| III. El régimen constitucional del Estado mexicano.....                                 | 55 |
| III.1. Breve evolución histórica de la economía mexicana.....                           | 55 |
| III.2. Constitucionalismo social mexicano.....  | 64 |
| III.3. Rectoría de Estado y economía mixta en el constituyente<br>original de 1917..... | 68 |
| IV. El capítulo económico constitucional.....   | 73 |
| IV.1. La reforma constitucional de 1983.....  | 73 |
| IV.2. Rectoría estatal.....   | 75 |
| IV.3. Sistema nacional de planeación democrática.....                                   | 80 |

### CAPITULO 4. AREAS ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS DEL DESARROLLO NACIONAL.

|  |     |
|--|-----|
| I.Generalidades.....   | 92  |
| II. Observaciones semánticas generales sobre los términos<br>área, actividad, estratégico y prioritario..... | 93  |
| III. Actividades prioritarias.....   | 99  |
| IV. Areas estratégicas.....  | 107 |
| IV.1. Funciones y cometidos de Estado.....   | 109 |
| IV.2. La banca, un caso especial.....  | 117 |
| V. Liberalismo social.....   | 129 |
| VI. ¿TLC versus Areas estratégicas?.....   | 133 |
| Conclusiones.....  | 143 |
| Anexo Estadístico.   |     |
| Bibliografía.  |     |

## INTRODUCCION

Frente a la mudanza de circunstancias Internas e Internacionales , México , sus instituciones y su población han de cambiar so pena de quedar inscritas en el pasado y negarse a sí mismas la posibilidad de integrarse de pleno derecho , a la nueva civilización que surge en el mundo.

c.p Francisco Rojas .

Las condiciones económicas, políticas y sociales, nacionales e internacionales de la última década han constreñido a los Estados del mundo a realizar una exegesis integral de sus bases ideológicas y a redefinir sus objetivos encaminando sus acciones bajo la premisa de la competitividad y la eficiencia so pena de sucumbir en el retraso bajo consecuencias sociales desastrosas.

La estructuración de bloques económicos ha incrementado la interdependencia global de las políticas económicas de los países, mismos que han abandonado por completo el viejo ideal autárquico.

*"La multipolarización cambia el contexto del Estado y la economía del mismo".<sup>1</sup>*

Vientos ingleses de principios de ochentas llegan a México después de un amplio recorrido por otros países que, al igual que el nuestro, sucumbieron a la moda tacheriana. La ola privatista actualiza la apasionada y apasionante polémica de tiempos remotos a que ha dado lugar la intervención del Estado en la economía de un país.

En nuestro país el Estado se redimensiona, se "moderniza", se cuestiona su presencia en áreas y actividades productivas y se pugna porque su intervención sea lo más selecta posible con el *minimum* de organismos públicos. Se pide su adelgazamiento.

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel en NOTAS ACERCA DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES. en prensa.

Actualmente la política de adelgazamiento del sector público iniciada por el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado se lleva a cabo en la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari quien mediante osadas e innovadoras acciones busca una mayor eficiencia del aparato estatal y una reducción del gasto público por lo que ha replegado la intervención estatal directa unicamente a aquellas actividades denominadas estratégicas o prioritarias. Ello obedece a una política económica y social que se cree acorde con las condiciones nacionales e internacionales. La obligación principal de la administración salinista es procurar la primacia de éstas sobre aquellas, independientemente de las presiones de organismos financieros internacionales o de grupos hegemónicos que condicionen su apoyo al establecimiento de políticas económico-sociales que les favorezcan.

La presencia estatal en la economía es uno de los puntos más debatidos en las negociaciones internacionales financieras. Baste citar la opinión del delegado norteamericano Williamson en la asamblea de la CEPAL celebrada en los últimos días del mes de abril de 1988, en Brasil, y a la cual acertadamente el Dr. Acosta Romero atribuye una clara presión sobre los países del tercer mundo para adelgazar el aparato administrativo del Estado y para privatizar las empresas pública, entre ellas, agregó yo, las estratégicas. La parte que nos interesa es la siguiente:

*"...el jefe de la delegación estadounidense subrayó que las "prescripciones políticas" que realiza su gobierno -el encomillado no es nuestro- estan basadas en el reconocimiento de que las reglas del mercado libre son las mas eficientes y productivas dentro de los modelos económicos.*

*El papel del gobierno necesita ser limitado y definido cuidadosamente para proveer un campo de acción claro y de nivel para la actividad empresarial", indicó el embajador. "La privatizacion es solo un aspecto, aunque crecientemente importante para lograr ese fin..."<sup>2</sup>*

México ante el contexto del nuevo orden económico internacional se enfrenta a uno de sus mayores retos pero también a una de sus máximas oportunidades .

En lo que se ha dado llamar "*la década del derecho internacional*" la reforma económica conlleva intrínseca e ineludiblemente -tal vez sea este el aspecto más relevante- al replanteamiento de conceptos casi míticos: libertad, propiedad, soberanía, nación y el mismo Estado. La internacionalización de las actividades económicas y de grandes movimientos financieros se da al mismo tiempo que el cuestionamiento de la participación estatal en la economía.

A nivel nacional se hace inminente una revalorización histórica y una clarificación de metas que garanticen la consecución de nuestra revolución.

---

<sup>2</sup> Citado por el Dr. Miguel Acosta Romero en Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1991 p.310. El ennegrillaado es nuestro.

**¿Cómo dirigir el cambio interno y promover la vinculación a los nuevos polos de desarrollo mundial? ¿Cómo fortalecer la soberanía en un mundo de creciente interrelación? pero aún más, ¿Cómo lograr que la globalización reconozca la autodeterminación? Estas son las interrogantes a las que se enfrenta la política del Presidente Salinas, de la manera en que se les de respuesta dependerá el futuro de nuestro país.**

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Actualmente ya no se discute si el Estado debe o no intervenir en la economía de un país; sino en qué grado y en qué forma; el "*quantum optimus*" es ahora el centro de la discusión teórica.

Sin ánimo de intervenir en tales discusiones, me propongo tratar aquí, desde el punto de vista jurídico, un aspecto parcial del problema, que, por referirse -al menos en nuestro país- a un punto neurálgico de él, origina las polémicas más encendidas siempre que se pone sobre el tapete de las discusiones: nos referimos a la presencia del Estado en las áreas estratégicas y prioritarias.

Me dedico a plantear, ojalá con eficacia, la cuestión de la naturaleza jurídica de las áreas estratégicas y las actividades prioritarias, intentando extraer dicha naturaleza de la conceptualización de la figura correspondiente.

### A.-TRATAMIENTO

La actual política económica del país exige con apremio el deslindar campos, fijar límites y señalar esferas de acción del Estado en la economía nacional; pero muy en especial, justificar teórica y positivamente su presencia en dichas áreas.

Durante el estudio del tema me conduciré con un riguroso objetivismo, desechando todo aspecto pasional de la cuestión así como toda sujeción política o personal que de los múltiples elementos de información a los que he recurrido pudieren influenciarme desviando mis razonamientos, precaución necesaria y responsable cuando se manejan materiales polémicos en momentos de cambio y efervescencia política.

## B.-METODOLOGIA, MARCO CONCEPTUAL E HIPOTESIS

El tema elegido obliga a establecer un método de análisis y un marco teórico-conceptual especial.

Me concreto al marco conceptual que el mismo título establece y que en el cuerpo de los capítulos que componen esta tesis se detallan.

Dada la escasa información que sobre el tema existe, el método de estudio más adecuado me parece el deductivo. Me permitirá extraer de la bastísima y variada información general elementos suficientes para la conceptualización de las figuras correspondientes.

Por ello he realizado una rigurosa discriminación de temas de los cuales inducir datos valiosos, evitando perderme en otros campos, por cercanos que estén o por muy afines o relacionados que parezcan. Así, será común observar en este análisis que *no me adentro en el estudio de las áreas estratégicas o actividades prioritarias en lo particular, sino en la medida y razón que de ellas pueda extraer datos que me permitan establecer rasgos comunes valederos para todos los casos concretos a los que se apliquen dichos términos*. De lo contrario caería en un error metódico y caustico, sin otro efecto que el de perdersen en un mar de información arrojando una labor sin resultado eficaz y lógico.

Comparto, como directrices de este estudio, las siguientes teorías, mismas que preceden a los 4 capítulos que lo integran:

- a.-Aunque la expresión "naturaleza jurídica" es propia de la dogmática jurídica, su contenido y alcances van mucho más allá de lo que la norma recoge por lo que su estudio requiere de una concepción ontológica tridimensional que abarque el conocimiento axiológico, el dogmático y el sociológico.*
- b.-Todo orden jurídico proporciona un marco jurídico-institucional al sistema económico.*
- c.-El derecho no se refiere directamente a la regulación de la economía como un fin, sino como un medio para alcanzar la justicia social.*
- d.-La delimitación de las áreas estratégicas y actividades prioritarias obedece a la vigencia de un Estado Social de Derecho.*
- e.-La dificultad principal en la conceptualización de la naturaleza jurídica de las áreas estratégicas y las actividades prioritarias radica en la riqueza ideológica que encierran así como en la condicionante histórica que hace converger en ellas importantísimos valores.*

Hasta antes de febrero de 1983 no se encontraba en el lenguaje jurídico semejantes terminos<sup>2</sup>. Actualmente no se cuenta con una idea clara y precisa sobre lo que es estratégico o

<sup>2</sup> Es posible encontrar en el discurso político y en el texto de planes y programas expresiones como, v.gr. industrias básicas, sectores básicos, empresas fundamentales.

## PLANTEAMIENTO VI

prioritario y lo que no lo es. Sin embargo existe en el sector empresarial mexicano el acuerdo unánime sobre la necesaria fijación de ambos términos por considerarlos "nociones arbitrarias y huidizas" al depender exclusivamente del Estado su establecimiento, constituyendo así un factor de inseguridad.

Por otra parte, parece que las palabras "áreas estratégicas" y "actividades prioritarias" encierran un significado misterioso o cabalístico. Los escasos autores que sobre el tema han escrito no se avocan al estudio de ellas directamente sino a otros aspectos de la rectoría económica estatal, mencionando vanamente dichos conceptos sin trascender o profundizar en sus alcances. Se les entrecomilla cuando se les cita, no se si para resaltar su importancia o para, a modo de advertencia, hacer notar que se trata de un concepto raro, difuso y al mismo tiempo supuesto y conocido.

Contribuir al esclarecimiento de estos términos es el objetivo principal del presente estudio. La eficacia en su tratamiento y la utilidad que preste será mi mayor halago.

## **CAPITULO 1**

# **DE LA NATURALEZA JURIDICA**

## I.DETERMINACION DEL VOCABLO "NATURALEZA".

OMNIS MUNDI CREATURA QUASI LIBER ET PICTURA NOBIS  
EST IN ESPECULUM.

Humberto Eco

La determinación de la expresión "*Naturaleza Jurídica*" obliga inevitablemente al estudio y fijación del concepto filosófico "*Naturaleza*"; por ser lo Jurídico solo una de las múltiples adjetivaciones con que se califica al término *Naturaleza*, de excepcional amplitud significativa, tanto en el lenguaje común como en el científico.

En el curso de la historia se han dado miles de definiciones de naturaleza y ello, además, en diversos terrenos: en las ciencias positivas, en la jurisprudencia, en la ética, en la teología, en la estética, etc. No habiendo en la actualidad un concepto común de naturaleza sino varios distintos entre sí y hasta incompatibles. Ello plantea a la filosofía actual contemplar la posibilidad de elaborar un concepto de naturaleza y, de ser posible, averiguar cual pudiese ser dicho concepto.

La riqueza semántica del término ha generado en las disciplinas filosóficas amplias disputas que no es el lugar y momento oportuno detallar, baste decir que aun no existe una idea clara y precisa de lo que debe entenderse por naturaleza.

Como es lógico, la imprecisión del término repercute gravemente en el lenguaje jusfilosófico, donde desempeña un papel principal innegable, sobre todo en la Teoría General del Derecho y como sustantivo de lo Jurídico en las formas contingentes del derecho.

Comparto la opinión del Doctor **Juan Carlos Gardella** sobre el tema:

*"...una buena parte de las polémicas jusfilosóficas donde interviene el concepto de naturaleza devendrían solucionables si se especificara cuidadosamente el sentido con que se emplean dichas palabras".<sup>3</sup>*

<sup>3</sup>

Gardella, Juan Carlos *NATURALEZA Y DERECHO*.  
Enciclopedia Jurídica Omeba. p.69. Tomo XX. Buenos Aires, Argentina 1967.

El objetivo de este capítulo es pues, declarar el sentido jusfilosófico del término naturaleza adoptado para la formulación de la conceptualización de la "naturaleza Jurídica" de las áreas estratégicas y actividades prioritarias.

## II. CONCEPCION ONTOLOGICA-JURIDICA DEL VOCABLO NATURALEZA.

No entro en mi estudio a examinar las múltiples definiciones que sobre el término Naturaleza han hecho converger diversas disciplinas pues ni ellas mismas han logrado consenso; sino que adopto de entrada, por ser la más cercana a mi propósito, aquella definición otorgada por la **Ontología Jurídico-Normativa** bajo la perspectiva del conocimiento dogmático.

Para esta corriente del pensamiento jusfilosófico uno de los significados fundamentales de la palabra "Naturaleza" es el designar un conjunto de propiedades que permiten definir entre los objetos un sector que presenta características comunes. La Naturaleza -agregan- se expresa mentalmente en conceptos y éstos, a su vez, se desarrollan mediante la definición correspondiente.<sup>4</sup>

## III. LA ONTOLOGIA JURIDICA BAJO EL CONOCIMIENTO DOGMATICO.

Existen tres tipos de conocimientos por los cuales la ontología jurídica dirige su estudio: el axiológico, el dogmático y el sociológico<sup>5</sup>. Bajo una concepción puramente dogmática la ontología jurídica no se encarga del estudio de las formas fundamentales del derecho, sino de sus formas contingentes (compra venta, hipoteca, contrato) buscando, dentro de un grupo de objetos, características y propiedades comunes que permitan definir su naturaleza.

*"...si por ejemplo, interrogamos por la naturaleza de la compra venta la respuesta ha de encontrarse desde luego, en la fuente respectiva del derecho (ley, costumbre, etc), en donde se definen dichas formas contingentes históricamente condicionadas, de lo jurídico."<sup>6</sup>*

---

<sup>4</sup> idém. p. 74

<sup>5</sup> La sociología jurídica estudia los hechos jurídicos, es decir la conducta humana en que consiste la juridicidad real que se desarrolla en el tiempo y en el espacio. La axiología, toma en cuenta la conducta jurídica pero solo en cuanto ella se ajusta o desajusta al objeto estimado valioso y que constituye la pauta para la valorización.

<sup>6</sup> Idém p. 78

Propio es de la dogmática la utilización de la expresión "*naturaleza jurídica*" de tal o cual institución y sobre la cual pueden recaer cuando menos dos significados según el tipo de definición que se utilice para desarrollar el concepto:

1.-*Con la fórmula "naturaleza jurídica se pretende identificar a una institución a partir de un conjunto de rasgos que la determinan suficientemente como para dar de ella alguna idea que la distinga de las demás."*<sup>7</sup>

Es decir, estamos ante una definición extensional, porque predomina la intención de determinar el ámbito al cual es aplicable el concepto (*su designata*). Es una mera descripción. Así cuando se dice que el contrato de compraventa es bilateral, honoroso, consensual, consensual por oposición a real, etc. no estamos haciendo más que una descripción de rasgos que nos permitan identificar la institución de que se trata.

2.-*Cuando la definición es comprensiva, es decir, que por ella se intenta determinar las notas esenciales del concepto respectivo:*

*"el término naturaleza jurídica indica únicamente aquellos rasgos que son necesarios y suficientes para comprender la presencia de los demás y para explicar el comportamiento de la institución"*<sup>8</sup>

Se dirá, por ejemplo, que la naturaleza jurídica de la compraventa es ser un acuerdo de voluntades.

Resulta claro que para el objeto de nuestro estudio habremos de tomar como base la definición descriptiva o extensional del término "*naturaleza jurídica*". Lo anterior se justifica al decir del Dr. Juan Carlos Gardella:

*"Las definiciones son reemplazadas cada vez más, en las normas legales, por descripciones, por que se considera que aquellas no son propias del lenguaje que debe emplear la fuente, sino peculiares de la ciencia dogmática."*<sup>9</sup>

Tal es el caso del estudio que nos ocupa. Al enunciarse en el artículo 28 constitucional, p. 4º, las áreas estratégicas sin poderse desprender con ello ninguna definición satisfactoria.

Sin embargo, para el caso concreto, encuentro un gran inconveniente porque la dogmática jurídica solo extrae los rasgos suficientes y necesarios contenidos en la norma que regula la institución cuya naturaleza jurídica se desea determinar, no importando que dicha norma no recoja

<sup>7</sup> Idém p. 78

<sup>8</sup> Idém p. 78

<sup>9</sup> Idém p. 78

otro tipo de rasgos que por ser de carácter axiológico, histórico o político, escapan de la esfera de estudio de la dogmática jurídica cayendo en el sistema ontológico del sociologismo o bien de las ontologías existencialistas; pero que indudablemente son rasgos importantísimos e insoslayables de las áreas estratégicas y prioritarias; -hablamos, por ejemplo, del bien común, del interés social- y que forman parte del contenido conceptual por el cual se expresa la "naturaleza jurídica del mismo".

Asimismo, se hace evidente que el concepto, tal como lo afirma el maestro García Maynez, no es la suma de las notas esenciales de un objeto (*complexus notarum essentialium*) sino significaciones elementales referidas a objetos:

*"... además, los objetos pueden poseer un número de determinaciones mayor que el de las que el concepto toma en cuenta".<sup>10</sup>*

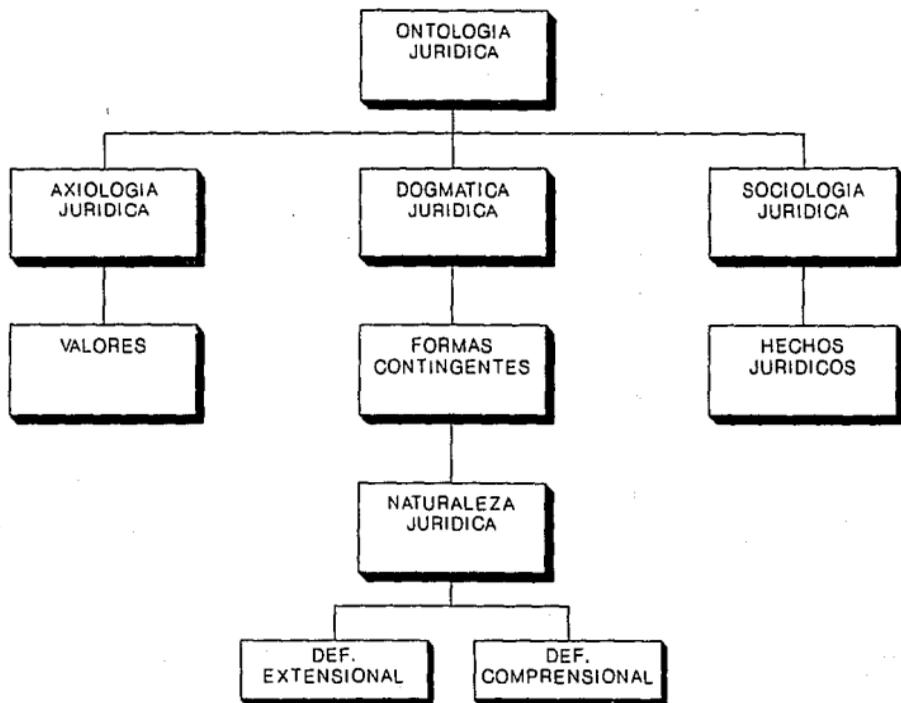
Con la reserva expresada anteriormente se impone, sin embargo, la necesidad de sostener la postura ya seleccionada ante la inexistencia de otra que pudiera proveernos de mejores condiciones de estudio.

---

<sup>10</sup>

García Maynez, Eduardo LOGICA DEL CONCEPTO JURIDICO.  
Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1959, p. 22

# SISTEMAS ONTOLOGICOS



## **CAPITULO 2**

# **LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA**

## I.-ANTECEDENTES HISTORICO-DOCTRINALES.

*VENENUM DOCT FACIT.*

**E**rróneamente se piensa que la intervención estatal en la economía se circunscribe a la aparición de los bloques capitalista y socialista, que han existido periodos en los que el Estado es un mero espectador de los fenómenos económicos, que su actuación se limita a las épocas de crisis -su presencia supone que las cosas no andan bien- y que cada acto intervencionista es un paso irremediable al "socialismo".

La historia ya ha dado cuenta de la mayoría de estos prejuicios y de las doctrinas que los inspiraron. Las doctrinas son la respuesta ideológica a los hechos que prevalecían en la época en que fueron creadas. Generalmente representan la antítesis del régimen en turno, por lo que mirando a las doctrinas se atiza la historia. Se desprende entonces la obligación de recorrer, en forma brevisima, el vasto panorama que a este respecto ha ofrecido el pensamiento doctrinario. Solo nos ocuparemos de las doctrinas principales, comprendiendo su análisis unicamente lo que a la intervención del Estado en la vida económica atañe. El relato conseguido mostrará los resultados obtenidos, explicará los prejuicios y justificará nuevos ensayos.

### I.1.-MERCANTILISMO.

Los acontecimientos políticos y económicos de los últimos siglos de la Edad Media, prepararon el advenimiento del mercantilismo. En efecto, durante el declive del Feudalismo, con las grandes acumulaciones de riqueza, un nuevo personaje adquirió predominancia: el comerciante. Era ya lícita la obtención del lucro, cayendo en desuso las doctrinas medievales eclesiásticas condenatorias del lucro. *"La dicha de los hombres consistía principalmente en la riqueza"*.

El dinero ya no se concibió como un simple intermediario en los cambios sino como capital, y la acumulación de la riqueza fue considerada esencial para la prosperidad tanto particular como estatal. Así, aparece el mercantilismo, según la sencilla aunque genérica definición de A. Dubois, como la:

*"Teoría del enriquecimiento de las naciones mediante la acumulación de metales preciosos"*.

El Dr. **Andrade Sánchez** explica brillantemente la doctrina mercantilista, opinión que por ser afín a este estudio nos permitimos reproducir en su totalidad:

*"La función comercial que empieza a desplazar a la agricultura como actividad preponderante y a la tierra como el factor determinante de la riqueza, activa los mecanismos de la economía monetaria y en el plano de las nuevas unidades económicas estatales se abre paso la idea de que la riqueza se representa por la acumulación de metales preciosos. A esta manera de entender la función acumulativa del Estado se le denominó mercantilismo que es por decirlo así, la ideología económica del Estado Nacional en sus principios. La unidad económica representada por el Estado Nacional, interesada en hacer fructíferos el comercio y la industria, tendía a la acumulación de oro y plata por parte del propio Estado. Ella le otorgaba capacidad de adquirir mercancías, pagar tropas, mantener su armada, etc. España, como es sabido, tenía en América una fuente de primera mano para extraer metales preciosos. Precisamente por eso careció de un desarrollo industrial. La "riqueza" le llegaba directamente y le permitía obtener otras mercancías de los Estados que las laboraban. Esa "riqueza" pasaba a las naciones que sí estaban desarrollando un proceso industrial de manufactura y una intensa actividad comercial. La ideología mercantilista tiene otras repercusiones y generará una acción decisiva del Estado para realizar directamente algunas actividades económicas y regular otras. El Estado nacional es en su origen un Estado intervencionista -como le llamaríamos ahora- que practica una forma de dirigismo. El Estado monopoliza la extracción de metales preciosos, ya de manera directa o mediante concesiones para la explotación de minas."<sup>1</sup>*

Las prácticas económicas del mercantilismo representaron en el fondo la necesidad de lograr la unificación política y el poderío nacional.

Es difícil concretizar esta teoría, pues, como ya se dijo, no se trata de un sistema organizado sino de un conjunto de ensayos y prácticas de muy variada heterogeneidad. Sin embargo se pueden apreciar los siguientes rasgos sobresalientes:

- 1.-La idea medular del mercantilismo consiste en suponer que la base de la riqueza es la acumulación de dinero o de metales preciosos amonedados o amonedables. El Estado, como finalidad esencial de su actividad económica, debe adquirir la mayor cantidad posible de oro y plata. Es la llamada *visión crisohedónica*.
- 2.-El mercantilismo proclama el estatismo: el soberano debe regular y dirigir los esfuerzos nacionales para conquistar los metales preciosos, mediante ordenanzas y edictos reales.
- 3.-Los procedimientos a seguir para lograr el fin buscado son:
  - a.-conceder primas a la exportación;
  - b.-Imponer altos aranceles a la importación;

---

<sup>1</sup> Andrade Sánchez, Eduardo *TEORÍA GENERAL DEL ESTADO*. Ed. Harla. México 1987. p 142.

- c.-Regular el movimiento de metales preciosos, impidiendo su salida y favoreciendo su entrada.
- d.-Garantizar la explotación minera.

4.-Organiza la industria y el comercio por medio de disposiciones poblacionistas, máximo legal de salarios, subvenciones, protecciones y recompensas a los directores de industria, creación de mercados privilegiados, etc.

En resumen, el mercantilismo se concretó en un estatismo, reglamentación, balanza comercial favorable, organización industrial y comercial, exclusivismo marítimo y colonial y competencia internacional.

En aproximadamente 300 años de vigencia el mercantilismo varió en intensidad de país en país y de siglo en siglo. Además, no fue completamente antiliberal, en Holanda por ejemplo, no se estuvo de acuerdo en la prohibición de importaciones o exportaciones de mercancía para tener una balanza de comercio favorable, pues se estimaba que los derechos de aduana eran suficientes para frenar las importaciones. Aunque se afirma que el mercantilismo no hizo doctrina, durante su vigencia apareció la teoría cuantitativa del dinero, bajo el supuesto que el circulante tenía influencia sobre los precios. Su establecimiento contribuyó a la acumulación del capital necesario para el subsiguiente desarrollo estatal.

## I.2.-FISIOCRAZIA.

La fisiocracia, a diferencia del mercantilismo, si es considerada una verdadera escuela científica, la primera en la historia de la economía política. Uno de sus más destacados exponentes, **Mercier de la Rivere**, la definió como "*la ciencia del orden natural*", entendiéndolo los fisiócratas por eso, el orden que el ser supremo constituyó para el bienestar de los hombres.

Si se toma el carácter económico de la doctrina se puede definir a la fisiocracia como aquella escuela económica que *busca la riqueza principalmente a través del cultivo de la tierra*. -a diferencia del mercantilismo, que basaba la riqueza en el oro y la plata -, basándose en los conceptos de **producto neto** e impuesto único.

El producto neto es, afirman, *el resultante de la deducción hecha a una riqueza creada de los gastos realizados durante el proceso productivo*. Este producto neto solo podía obtenerse de la actividad agrícola. La actividad comercial o manufacturera, no crean nada, solamente aumentan el valor. Pero ese valor es el equivalente a los gastos necesarios por los trabajadores o artesanos, que transforman el producto para su subsistencia. Así, existen tres clases sociales: las *productoras* (compuestas unicamente por los agricultores), las *propietarias* y las *estériles o improductivas* (formadas por la industria, el comercio, la servidumbre y las profesiones liberales). Por consiguiente, *la agricultura es la única actividad que produce una renta (producto neto) y constituye, asimismo, el ingreso auténtico y por lo tanto el único gravable.*

El impuesto, en esas condiciones, debe ser único, sencillo y directo sobre la tierra, no debiendo exceder de un tercio del producto neto. Así concebía Quesnay este punto esencial de su doctrina, así también sus discípulos ( Mirabeau, Du Pont de Nemours y Mercier de la Riviere), y en análogos términos Turgot, simpatizante de la Escuela aunque no militante, al decir que:

*"Los ingresos de los terratenientes son la única fuente de donde el Estado puede obtener los suyos. Cualquiera que sea la forma en que se impongan o recauden los impuestos, en última instancia siempre son los propietarios de la tierra quienes lo pagan, ya sea por aumento de sus gastos o disminución de sus ingresos".<sup>2</sup>*

En el aspecto de la intervención estatal, los fisiócratas fueron quienes, aunque no originaron si dieron auge al famoso "*Laissez-faire, laissez-passar*", tan preconizado mundialmente. La teoría fisiocrática del "*Orden Natural*" presuponia que el soberano obrase conforme a este orden, y por ende, se limitara a un mínimo de intervención: el suficiente para garantizar el desarrollo de la actividad agrícola en los términos concebidos, auxiliándola eficazmente para lograr su prosperidad, y con ello, la riqueza nacional. Por esta restricción estatal, por ese deseo de que las cosas se resolvieran conforme al "*orden natural*", se ha pretendido encontrar los principios del anarquismo en esta escuela, sin razón, creo yo, puesto que la función que esperaban del Estado era mucha autoridad y poca reglamentación. En todo caso se puede considerar a los fisiócratas como precursores de la corriente liberal que ya anunciaba su aparición en el escenario mundial.

Las funciones estatales se deberían limitar a las siguientes actividades:

- 1.-Garantizar la libertad de producción y circulación de mercancías;
- 2.-Abolición de los peajes en el transporte;
- 3.-Extensión de los privilegios locales o personales en los derechos de este mismo carácter;
- 4.-Reparación de los caminos y mejora de las comunicaciones fluviales.
- 5.-Supresión de las facultades discretionales arbitrarias que tenían algunos particulares en la recaudación de ingresos del Estado.

En conclusión, la fisiocracia introdujo las nociones de "*orden natural, producto neto e impuesto único*" como indispensables para el logro de la prosperidad nacional. Exaltó la tierra como elemento de riqueza y opuso ante el Estado el "*Laissez-Faire, laissez-passar*".

---

<sup>2</sup> Higgs, Henry LOS FISIOCRATAS citado en Rabasa, Emilio LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL CREDITO Tesis profesional Facultad de Derecho UNAM 1948 p. 31.

### 1.3.-LIBERALISMO.

No es fácil determinar cronológicamente el orden de aparición de la doctrina liberal, ya que pueden encontrarse rasgos liberales aislados dentro del pensamiento económico de autores que pertenecieron a épocas distintas -los llamados precursores del liberalismo ( Tomas Hobbes, David Hume, Bernard de Mandeville ) -pero que con sus ideas de libertad económica prepararon el advenimiento del liberalismo. La tarea se complica si se considera que la corriente liberal se concibió tanto desde el punto de vista estrictamente económico -sintetizado por los franceses en el multicitado *Laissez-faire, laissez-passer*- como desde el punto de vista filosófico-político.

Tentativamente se establece su nacimiento en el siglo XVIII, aunque no su fin, pues su trayectoria a derivado a otras formas más pulidas en respuesta al cambio de las condiciones sociales presentes. Así, en cuanto a la libertad económica en su relación con el individuo, la doctrina liberal clásica ha pasado de más a menos, reconociendo el absurdo cometido por sus primeros expositores que pretendían dar independencia absoluta a la iniciativa privada, limitando la función estatal a una mera vigilancia, a un "*Estado gendarme*".

La libre contratación y la responsabilidad personal eran fundamentos esenciales de las primeras etapas del liberalismo. Pero el tiempo no tardó en demostrar lo endeble de sus postulados. La idea de libertad y de igualdad no entrañaban la idea de justicia, lo que provocó una gran riqueza en pocas manos y una ingente pobreza en una población de las mismas dimensiones. Ante esta situación el Estado tuvo que intervenir, estaba en juego su propia existencia.

En el aspecto industrial el Estado abandona la libre contratación para asumir un papel más activo estableciendo condiciones generales mínimas que forzosamente deberán tomar en cuenta los contratantes.

Olvidando la idea del "*Laissez-faire*" absoluto, que convertía al Estado en espectador, la tendencia liberal fue reconociendo su inevitable injerencia en la vida económica, aunque siempre haya pretendido que esa intromisión sea cauta, medida y disciplinada. Ya la acción individual no debería estar absolutamente libre de trabas para ser la fuente de mayor progreso: la organización, el bien común, lo social, son fuerzas insoslayables y que necesariamente imponen restricciones a la libertad. Nace de manera inneludible la coerción, siempre, por supuesto, que sea administrada en forma útil y obedeciendo a necesidades generales. Compete su ejercicio al Estado, que debe controlar la coacción individual y la de cualquier colectividad establecida en su seno.

Paulatinamente la tesis liberal, con uno u otro argumento, ha ido cercenando su planteamiento inicial al constreñir cada vez más la libertad individual a los intereses sociales. Así lo reconoce Hobhouse al decir:

## LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA II

*"El individualismo puede actuar de acuerdo con el socialismo, y precisamente, esa coincidencia parcial ha sido el origen de las modernas orientaciones financieras del liberalismo".<sup>3</sup>*

El Estado, así, ya no deja al individuo que libremente se provea de sus medios de vida. Eso, como la experiencia se cansó en demostrarlo, no solo escapa al fin apetecido, que lo es la mayor libertad individual sino precisamente conduce a lo contrario, a su supresión.

Se puede proclamar políticamente la libertad, pero económicamente se verá contrarrestada si el Estado no interviene para asegurar un mínimo de protección al desvalido. El moderno Estado liberal tiende a garantizar los medios de subsistencia para sus ciudadanos, conforme a dos caminos principales: facilitar el acceso a los medios de producción y asegurar al individuo cierta participación en la riqueza pública. Solo así, supone, podrá haber igualdad en lo económico. El Estado debe proveerse, de manera equitativa e imparcial, de los máximos recursos para asegurar la independencia económica de todos y atender las necesidades fundamentales de sus componentes. Se ha creado así un término que, a razón de **Hobhouse**:

*"...permite dar lo que es debido, no solamente a cada individuo, sino a cada función, social o personal, que participa del servicio útil, midiéndose tal deuda por el cálculo de lo preciso para estimular y mantener la práctica eficaz de la función útil. Esta ecuación entre función y mantenimiento entrañan el verdadero significado de la igualdad económica, de la Justicia económica."*

### **1.4.-REGIMEN SOCIALISTA MARXISTA.**

El socialismo es coetáneo del capitalismo. Comparte su permanencia y su versatilidad como sistemas económicos viables. Sus adeptos han hecho surgir de ellos vertientes diversas aplicables según la particular interpretación de los gobernantes en turno.

El régimen socialista-marxista que impera en muchos países del mundo está fundamentalmente basado en el pensamiento de **Carlos Marx** (1818 - 1883), que dió al socialismo su expresión científica en contraposición al socialismo utópico. La concepción económica marxista parte del análisis de las relaciones que establecen los hombres en el proceso de producción y deriva de ellas el carácter que tendrá el conjunto social. Las relaciones sociales de producción, así llamadas por Marx, constituyen la estructura de la sociedad e imprimirán su carácter a cada organización social, pues todas sus expresiones políticas, como el Estado o el gobierno y también las culturas o ideologías en general, llevarán su sello indeleble, y por tanto el de la clase dominante en tales relaciones. Se trata de una ideología de amplios aspectos cuyo

<sup>3</sup> Hobhouse, L. T. **LIBERALISMO**  
Fondo de Cultura Económica, México 1987. p.56

<sup>4</sup> Hobhouse, L. T. *opus cit*, p. 36

estudio sobrepasa los límites de este trabajo por lo que solo nos remitiremos al análisis de aquellos aspectos que se refieran al papel del Estado en la Economía, bajo la interpretación leninista y aplicada por Stalin en la ex Unión Soviética.

Las principales características de este régimen son:

- 1.-Supresión de la propiedad privada de los medios de producción;
- 2.-Dirección centralmente planificada de los medios de la economía; y
- 3.-Desaparición eventual del Estado.

Pero, ¿cuál es el papel del Estado en el contexto socialista?

Para los marxistas la teoría del Estado es evolutiva, por su naturaleza el Estado es un medio de dominación que oprime al hombre. Por ello, el Estado debe ser considerado en una perspectiva histórica. Al respecto distinguen tres fases:

- 1.-El estado como instrumento de dominación de clase (etapa capitalista);
- 2.-El Estado como medio de construir el socialismo; y
- 3.-La desaparición del Estado.

El Dr. Andrade Sánchez considera al Estado socialista como un Estado capitalista en el sentido estrictamente económico:

*"la diferencia estriba en que el Estado socialista afirma que la propiedad es colectiva y que no hay capitalistas privados, pero si hay dirigentes que controlan la producción "socialista" y el régimen de acumulación."*<sup>3</sup>

El Dr. Andrade basa sus afirmaciones en el hecho de que el Estado sigue siendo un instrumento de clase, en este caso de las mayorías, al cual se le ha encomendado la aplicación de las tesis marxistas para después desaparecer. El Estado socialista, al igual que el capitalista, tiene la obligación de garantizar la acumulación del capital para, aunque resulte paradójico, hacer posible un desarrollo socialista. El Estado socialista cumple con una función económica concreta: organizar al Estado sobre una base de acumulación de capital, aunque suprimiendo la propiedad privada del mismo, si bien no totalmente. El Estado socialista se ve en la necesidad de acumular capital, y en la medida que tiene que hacerlo, debe obtener plusvalor, debe, por decirlo así, explotar a la fuerza de trabajo. La etapa de Stalin (1924-1953) da cuenta de la sobreexplotación de la mano de obra con el objeto de acumular capital.

Baste para finalizar este breve estudio las observaciones del Dr. Andrade:

*"Aunque parezca un contrasentido, no es absurdo afirmar que el proceso económico-capitalista no es exclusivo del mundo llamado capitalista, se extiende también a los Estados socialistas que se ven precisados a regirse por*

---

<sup>3</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. *opus. cit.* 321.

*normas económicas de acumulación de capital. Claro que la organización política-social estructurada para acumular ese capital es diferente en cada tipo de Estado -precisamente por eso podemos distinguirlos- pero en el estricto rigor de la lógica económica, el socialismo es simplemente otra forma de organización del capitalismo basada en la propiedad pública o colectiva de los medios de producción pero que finalmente, responde a la misma mecánica de acumulación.*

*Se dirá que la supresión de la propiedad privada de los medios de producción es una característica que diferencia esencialmente al socialismo del capitalismo; a mi modo de ver, esta transformación esencial no ocurre desde el momento que la clase política dirigente ostenta también el poderío económico de regular el régimen de acumulación en su propio beneficio.*

*Si vamos un poco más lejos, podríamos decir que, en todo caso, el capitalismo tradicional es un sistema capitalista de mercado, en cambio, el capitalismo socialista es un sistema de planificación.<sup>6</sup>*

La observación anterior se encuentra corroborada por el propio Mijail Gorbachov, quien en su libro la *Perestroika*, manifestó :

*"El país comenzó a perder impulso. Los fracasos económicos se hicieron más frecuentes. Comenzaron a acumularse las dificultades y se multiplicaron los problemas sin resolver, elementos de lo que nosotros llamamos estancamiento y otros fenómenos ajenos al socialismo, comenzaron a aparecer en la vida de la sociedad. Una especie de mecanismo de freno afectaba el desarrollo social y económico. Y todo eso sucedía al mismo tiempo que la revolución científica abría nuevas perspectivas para el progreso social y económico...Al analizar la situación, primero descubrimos una desaceleración del crecimiento económico. En los últimos 15 años, la tasa de crecimiento de la renta nacional declinó en más de la mitad, y para comienzos de los ochenta había caído a un nivel cercano al estancamiento económico".<sup>7</sup>*

La *Perestroika* ha venido siendo implementada en la otrora URSS, a partir de 1986, gradualmente. Ya se han operado sustanciales reformas en los sistemas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, una mayor apertura en la economía y también en el campo político.

Estas reformas han tenido incidencia en otros países socialistas, provocando en ellos la substitución de los regímenes comunistas de corte totalitario por regímenes democráticos de tipo occidental. En *Hungría*, excelente ejemplo, en un hecho sin precedentes hasta entonces, el Congreso del Partido Comunista decidió en 1989 transformar este en un partido "socialista" de

<sup>6</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. opus. cit., p. 323

<sup>7</sup> Gorbachov, Mijail PERESTROIKA NUEVAS IDEAS PARA NUESTRO PAIS Y EL MUNDO 1987 EMECE Editores. p.17.

tendencia democrática y, yendo más lejos, cambió el nombre oficial de "República Popular Húngara" por el de República de Hungría, dando vía libre a la apertura democrática. Afortunadamente solo en Rumania y en la China Popular, el cambio ha tenido matices cruentes.

Sin embargo, ningún cambio se equipara con el iniciado por la ex URSS -hoy CEI (Comunidad de Estados Independientes).

¿Estamos presenciando el ocaso del régimen social-marxista?

Gorvachov contesta:

*"Para poner fin a todos los rumores y especulaciones sobre este tema que abundan en occidente, quisiera señalar una vez más que estamos llevando a cabo todas nuestras reformas de acuerdo con nuestra elección socialista. Estamos mirando dentro del socialismo, más que fuera de él, para encontrar respuestas a todas las preguntas que surgen. Nosotros evaluamos por igual tanto nuestros éxitos como nuestros errores, a base de pautas socialistas. Aquellos que esperan que nos alejemos de la senda socialista estarán muy desilusionados".<sup>1</sup>*

## II.-LA INTERVENCION ECONOMICA ESTATAL.

### II.1.-ORIGENES Y CAUSAS.

Si aceptamos la existencia del Estado como un fenómeno de antiguo origen, podemos entonces observar en las primígeas sociedades, rasgos intervencionistas, por así decirlo, del Estado original.<sup>2</sup>

El Estado egipcio monopolizaba el comercio exterior por las estratégicas rutas del Asia menor, a través de Siria y Palestina; en Grecia el Estado, a través del arte militar, aseguraba la expansión del comercio, actividad primordial para su desarrollo; Roma, con un desarrollo

<sup>1</sup> Gorvachov, Mijail opus. cit., p.38

<sup>2</sup> Al respecto, es de sumo interés la concepción marxista sobre la relación economía-derecho:

"En una determinada etapa, muy primitiva, del desarrollo de la sociedad, se hace sentir la necesidad de abarcar con una regla general los actos de la producción, de la distribución y del intercambio de los productos, que se repiten cada día; la necesidad de velar porque cada cual se someta a las condiciones generales de la producción y del intercambio. Esta regla, que al principio se expresa como costumbre, se convierte después en ley. Con la ley, surgen necesariamente organismos encargados de su aplicación: los poderes públicos, el Estado. Luego, con el desarrollo progresivo de la sociedad, la ley se transforma en una legislación más o menos extensa. Cuanto más compleja se hace esta legislación, su modo de expresión se aleja más del modo con que se expresan las habituales condiciones económicas de vida de la sociedad. Esta legislación aparece como un elemento independiente que encuentra la justificación de su existencia y las razones de su desarrollo, no en las relaciones económicas, sino en sus propios fundamentos interiores, como si dijéramos en el "concepto de voluntad". En Carlos Marx y Federico Engels. OBRAS ESCOGIDAS Ed. Ciencias del Hombre. Buenos Aires. 1973. p.347.

precapitalista y una economía comercial de carácter colonialista hace del Estado, vía la guerra, un instrumento de acumulación de capital. En el 794 Carlo Magno fija precios tope para el pan y prohíbe el préstamo con interés.

El Estado en la antigüedad, no es solo un sistema de autoridad central de represión, sino de unidad económica dentro de la cual se realizan las actividades ya sea de carácter particular, en que los individuos se encargan de la vertebración de la economía y el Estado de asegurar el fortalecimiento y la expansión de la unidad económica; o bien, como ocurría en Egipto, el Estado se ocupa de integrar socialmente una unidad centralizada a todas las funciones económicas, ejerciendo un monopolio.

Si bien estos antecedentes no nos permiten hablar de un Estado intervencionista si representan manifestaciones importantes de la actividad estatal en la economía. El Estado finca su presencia y participación con el advenimiento del Estado-Nación.

La polémica del Estado intervencionista no es nueva ni deriva -como tampoco deriva de ella la planeación- de la pugna socialismo/capitalismo. El Estado Nacional -como lo afirma Andrade- es en su origen un Estado intervencionista. La ideología mercantilista y la creación del sistema de Estados Nacionales obligaron al Estado a asumir un papel activo en la economía, en concreto, un papel acumulativo de oro y plata que le permitieran consolidarse económicamente ante los demás Estados.

A medida que el proceso de acumulación de capital aumentaba, las acciones interventoras del Estado se tornaron contradictorias, obstaculizantes y odiosas para aquellos que no se veían favorecidos. Las crecientes fuerzas que se desarrollaban en el Estado nación -comerciantes, agricultores e industriales- luchaban entre sí por mayores y mejores espacios. La política económica experimenta cambios en función de la conveniencia específica de la fuerza económica dominante. Inglaterra, por ejemplo, gracias a la enorme presión del grupo industrial necesitó abrirse para conseguir materias primas de otros y vender sus productos fuera; cierra las puertas a su exportación de lana, materia prima esencial -con lo que perjudica a los ovejeros- y fomenta la industria textil -con lo que favorece a la clase industrial- para después exportar bienes acabados con mayor valor agregado. España, al contrario, tenía en América una fuente de riqueza de primera mano, lo que le otorgaba capacidad de adquirir mercancías sin necesidad de producirlas. Por eso careció de un desarrollo industrial: la riqueza le llegaba directamente y le permitía obtener otras mercancías de los Estados que las elaboraban, los cuales si estaban desarrollando un proceso industrial y una intensa actividad comercial. Es explicable que la revolución industrial y el liberalismo se gestaran en otros países menos en España.

La corriente liberal no fue nunca la negación total del mercantilismo -a nadie le desagradaba la acumulación de oro y plata- sino del resultado de la pugna entre fuerzas económicas que se desarrollaron en el seno del Estado Nación: la añeja aristocracia terrateniente y la pujante burguesía industrial.

La intervención estatal se detestaba en cuanto apoyaba a uno u otro grupo, -en los tiempos preliberales las organizaciones se creaban en medida mucho mayor para defender

intereses creados y situaciones privilegiadas y por lo tanto tendían a ser exclusivistas, restrictivistas y monopolistas- sin embargo su presencia también era proclamada a gritos: se pedía al Estado toda la libertad para las exportaciones y todas las restricciones posibles a las importaciones que generaban dificultades económicas internas. Las mismas peticiones no diferían esencialmente de Estado a Estado. El liberalismo se proclamaba como un reflejo de lo que un Estado quería que se aplicara en la economía estatal de aquella nación con la que comerciaba. Esta idea tuvo serias repercusiones en la búsqueda de mercados y espacios territoriales. Las Cruzadas y la Guerra de los Treinta años dan cuenta de ello.

Es apreciable que las primeras actitudes del Estado interventor no son generadas por situaciones de emergencia sino por razones de fomento. La época liberal nunca estuvo tan vacía de intervenciones del estado y de reglamentaciones de mercados por las organizaciones, como suponía su teoría en sus formulaciones más abstractas. En algunos países, la teoría del liberalismo económico no llegó nunca a ser tan absoluta ni reino nunca de manera tan suprema. La época liberal no fue sino un breve interludio en nuestra historia.

La armonía de intereses que según la escuela liberal resultaría de la actividad sin trabas de las fuerzas libres del mercado no fueron, sino consecuencia de un largo proceso histórico durante el cual las fuerzas del mercado han sido cada vez más intensas y eficazmente reglamentadas por actos de intervención pública y privada -monopolios-. Paradójicamente la armonía de los teóricos liberales trocó "en una armonía creada" por la intervención y posteriormente por una planificación de dichas intervenciones.

Son los acontecimientos y no decisiones deliberadas, los que han guiado a los estados a una mayor intervención y planificación de la economía. El volumen total de la intervención del Estado a venido en frecuente aumento y a ritmo cada vez más rápido.

Este aumento del volumen de las intervenciones del Estado en la vida económica ha sido enormemente acelerado por los interminables trastornos de las relaciones internacionales, empezando por la primera guerra mundial. Desde entonces todas las naciones han experimentado reiteradamente las consecuencias de sucesivas y crecientes oleadas de crisis económicas, cada una de las cuales se acumula sobre la anterior.

Para proteger el interés nacional en la estabilidad interior, en el trabajo para los obreros, en el bienestar de los agricultores y, en general, en la prosecución sin perturbaciones de la producción y del consumo, todos los Estados se han sentido obligados a realizar nuevas y radicales intervenciones no solo en la esfera del comercio exterior y de las relaciones del cambio, sino también en otros sectores de la economía nacional. Cuando pasaba una crisis la abolición en los diferentes países de las medidas de política protectora adoptadas como defenza contra sus efectos, no era asunto sencillo. Una razón por la cual no podían ser abolidas era que las crisis dejaban muchas veces numerosas secuelas duraderas en las circunstancias interiores y exteriores. Además detrás de todas las medidas interventoras del Estado se creaban fuertes intereses con gran peso político.

Entre las principales causas internas del proceso de intervención en volúmenes cada vez mayores podemos apuntar:

### 1.- CRISIS INTERNACIONALES (BÉLICAS O FINANCIERAS).

### 2.- LA GUERRA FRÍA.

En los países involucrados ha sido causa poderosa de las intervenciones estatales al atraer esfuerzos productivos considerables hacia gastos de armamento al mismo tiempo que representan un motivo político para la dirección de las intervenciones.

### 3.- LA ORGANIZACIÓN DE LOS MERCADOS.

La teoría liberal guiaba sus acciones a través de la tesis de la "*competencia perfecta*". Ahora sabemos lo poco eficaz que resulta en la práctica dicha tesis. Los progresos económicos y de organización han aumentado en muchos campos el tamaño de las unidades en relación con los mercados. Al mismo tiempo, las unidades individuales han encontrado medios para combinarse y ganar fuerza. Han alcanzado una posición que les permite influir en los mercados y manipular los precios. El precio del mercado y el mercado mismo como estructura institucional para el juego de la demanda y la oferta ya no fueron aceptados como normas espontáneas sino que fueron manipulados. Los mercados fueron regulados por los participantes.

Estos hechos obligan al Estado a tomar medidas de intervención en gran escala para evitar la desorganización social que resultaría de la organización de los mercados. Se hace necesaria también para impedir que los que han adquirido un gran poder contractual exploten a los demás. La existencia de uniones monopolistas derivadas paradójicamente del ideal liberal no hizo otra cosa que restringir el mercado. El Estado entonces optó por suprimir la tendencia a tales organizaciones a través de leyes *antitrust*, sin embargo la tendencia a la monopolización parece inevitable por lo que los Estados modernos más que a atacarla tienden a regular su curso protegiendo el interés público, el orden y la equidad social.

Por otra parte, es de aceptarse que la intervención del Estado y las medidas regulatorias no son factores que puedan ser modificados voluntariamente por uno u otro gobierno aislado. Las medidas intervencionistas tomadas por uno o más países del orbe, imponen la obligación, dentro de ciertos límites, de tener que adoptar medidas que equilibren los actos producidos en otros Estados. El contexto internacional se convierte así, en una variable importante de interdependencia. Asimismo, la creación de bloques económicos se ve acompañada de un difuso ejercicio de la soberanía, que golpea duramente a los países subdesarrollados; otras veces, se acompaña de un recrudescimiento del nacionalismo, en ocasiones violento.

#### 4.- DEMOCRATIZACIÓN E IGUALACIÓN.

La democratización del proceso político a través de la cual la voluntad del Estado se consagra provocó la politización y organización de grandes masas que al tener conciencia de su fuerza presionaron por una mayor intervención del Estado en todos sus ámbitos. esgrimian como arma los mismos ideales de la escuela liberal : la igualdad y la libertad. La libertad como facultad real de decisión y la igualdad no solo teórica sino económica. La base racional de este pensar se funda en que cuando las relaciones privadas se convierten en relaciones públicas los intereses de las clases desposeídas contaban con mayores probabilidades de ser atendidas. Este principio "igualitario" en la acción estatal se utiliza hasta nuestros días en el discurso político. Anteriormente, los propios partidos conservadores y liberales tuvieron que convertirse en vehículos de este proceso a menos que quisieran desaparecer de la escena política. Es por ello que en los países subdesarrollados gozan de un prestigio mucho mayor que en los países desarrollados, pues mientras en aquellos se ve como una medida de justicia social e igualación, en estos se ve como un atentado a la libertad y a la propiedad. En gran medida es cierta la expresión de G. Myrdal cuando afirma que la intervención estatal en los países subdesarrollados se parece más a práctica socialista que a la capitalista.

**El gran error del pensamiento liberal fue ignorar que el crecimiento económico implicaba no solo beneficios materiales sino costos sociales y políticos que no suelen ser distribuidos de manera equitativa.**

Quando la malla de las diferentes intervenciones del Estado y todas las demás políticas públicas de diversos géneros, incluso las de las grandes empresas y las organizaciones de la infraestructura institucional de la Democracia, ha tenido que ser coordinada en todos los campos, uno tras otro, bajo el control del Estado central, en estructuras unificadas de leyes, reglas, reglamentos y convenios, así como ajustadas dentro de una previsión y un plan para el desarrollo del conjunto de la economía nacional -que es lo que ha ocurrido gradualmente y está ocurriendo en todos los países-, cada vez será menos posible, a medida que pase el tiempo, sostener que la nuestra es una economía "libre".

En realidad, la nuestra es una sociedad estrictamente reglamentada, que permite que una cierta cantidad de iniciativa libre se mueva dentro de una estructura formada por un sutil sistema de controles, todos los cuales están, en definitiva, sometidos a las autoridades del Estado democrático. Los sagrados derechos de la propiedad privada a hacer uno lo que quiera con un trozo de tierra; o el derecho a retener todos los ingresos y riqueza de uno, salvo un impuesto nominal, para el consumo o la inversión privados; la libertad de ejercer la profesión que uno quiera a su propio riesgo; el derecho del patrono a negociar individualmente con sus trabajadores, a pagar por el trabajo el menor salario posible y a alquilar y despedir a quien quiera y cuando quiera; el derecho del obrero a abandonar el taller como y cuando quiera; en realidad, la libertad de elección para poseer, adquirir y gastar, para trabajar y descansar, para invertir, comerciar, desplazarse: todas estas libertades consagradas las va corroyendo gradualmente los controles de la

sociedad organizada. Aún cuando cerremos los ojos y nos aferremos a viejas fórmulas, no alteraremos lo que ya es realidad.

## II.2.-PLANIFICACION.

La concepción liberal de la economía suponía un orden automático de los factores económicos hacia un progreso total. La directriz económica era natural, espontánea, ajena a todo intervencionismo estatal. Este desdén hacia la actividad estatal no lo era tanto por su actitud interventora sino por su potencial planificador. Estoy tentado a afirmar que el miedo principal de los liberales lo constituyó que el Estado elaborará planes obligatorios para la iniciativa privada. La corriente marxista -a la que se le atribuye erróneamente el afán planificador- y la planificación central en la otrora URSS fortalecieron los temores.

Atribuir a la planificación un sentido socialista obedece más a tácticas políticas que a motivos reales. La palabra misma "*economía*" en su sentido tradicional, supone la consecución de medios para alcanzar un fin. Es tautológico hablar de una economía libre y de economía planificada. Los adjetivos solo son una manera de demostrar que algo no es agradable.

Irónicamente ningún proceso ha sido menos planificado que la planeación. Ya hemos visto que son los acontecimientos y no las decisiones partidistas las que han fomentado su desarrollo.

La emergencia gradual de la intervención estatal que operaron en la dirección de más y más controles sociales requirieron un grado cada vez mayor de coordinación planificada. Lo ocurrido fue que como las medidas de intervención del Estado en un campo particular creciesen en volumen y complejidad de vez en cuando se cruzaban en ese proceso intentos para coordinarlas más racionalmente. Esos intentos de coordinación se le imponían al Estado:

- *cuando resultaba una ilusión que fuese solo provisional la necesidad de una intervención determinada;*
- *cuando los actos de intervención tenían efectos perturbadores, con frecuencia muy lejos del campo en que se aplicaban -efectos que no se habían tenido en cuenta en el momento de adoptar las medidas-;*
- *cuando la incompatibilidad entre ellos y otros objetivos y otras políticas de la comunidad nacional resultaba irracional y dañina; y*
- *cuando creaban graves dificultades administrativas.*

El proceso hacia la planificación económica en todos los países vió su curso señalado por esos intentos intermitentes de poner más orden y racionalidad en las medidas de intervención estatal que ya se habían aplicado en un campo particular. Durante mucho tiempo, esos intentos de coordinación eran muchas veces -como con frecuencia lo son ahora- de alcance limitado. Por regla general no llegaban a ser una solución permanente. Constantemente se le sumaban nuevos actos de intervención del Estado, que también se suponían de carácter provisional. El aumento de la intervención estatal impulsada por las sucesivas crisis económicas, la democratización del poder

político, el surgimiento de organizaciones de interés colectivo y la tendencia ordenadora de los mercados reafirmaron al Estado como órgano central de la voluntad pública: solo el Estado podía satisfacer la necesidad, cada vez más apremiante de coordinación, no meramente de sus propios actos de intervención en la vida social y económica que iban ya, y por otras razones aumentando en volumen, y de la actividad análogamente ramificada de todas las autoridades públicas de carácter local o regional por debajo del nivel del Estado sino también de la nueva y pujante aparición de todas esas organizaciones privadas para la acción colectiva en beneficio de diferentes grupos de ciudadanos.

Como el Estado estuviera cada vez más comprometido a coordinar y reglamentar la economía nacional se vió obligado a hacer previsiones a corto y a largo plazo y a tratar de modificar su política comercial, financiera, de fomento económico y de reforma social y a la luz de lo que revelaren dichas previsiones. La planificación se vuelve así general y para el desarrollo, en virtud de que las medidas tomadas deben propiciar el desarrollo de toda la comunidad nacional; y democrática, al ser determinadas esas metas por las fuerzas políticas del Estado.

La planificación niega la premisa liberal de que el desarrollo puede esperarse de los movimientos espontáneos e intereses individuales: de la convergencia del interés privado con el interés general.

*"El desarrollo ha sido y sigue siendo primordialmente una cuestión de Estado, de gobierno y de administración pública."<sup>10</sup>*

Actualmente la discusión sobre la intervención del estado se ha trasladado al campo de la planificación. tal y como lo afirma G. Myrdal:

*"Ha formado parte de las ironías de la historia durante los últimos decenios el que la planificación fuese muchas veces la solución más liberal."<sup>11</sup>*

### **II.3.-DE LA INTERVENCION A LA PLANIFICACION.**

Afirmar que la planificación es forma culminante de la intervención estatal es una aseveración que no comparto. Que la intervención del Estado precediera a la planificación estatal es igualmente una verdad a medias. La intervención es un fenómeno concomitante a toda planificación. Si las primeras intervenciones del Estado tuvieron el mero carácter de paliativos sin sistematización, la planeación de igual forma se aplicó parcialmente. El "como" resolver los desequilibrios y conflictos significó la idea de un proceso adecuado para la consecución del fin. Que tanto la intervención como la planeación fueran parciales, asistemáticas, era consecuencia de

<sup>10</sup> Kaplan, Marcos PLANIFICACION Y CAMBIO SOCIAL en Ruiz Massieu José Francisco y Diego Valadés. NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. MEXICO 1983. p. 160.

<sup>11</sup> G. Myrdal EL ESTADO DEL FUTURO. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1971 p.34

que la ideología del momento no permitía mayores expresiones. Las sucesivas crisis económicas y las guerras mundiales más tarde se encargaron de cambiar esta posición.

Lo que es notable es que la planificación una vez aparecida se convirtió en el vehículo principal de expresión de la intervención estatal y en parte importante de su justificación.

Hablar de la planeación como la culminación de la intervención supone una evolución, que para nosotros no ha "culminado".

Es difícil establecer etapas en ese proceso así como atribuirles a la intervención o a la planeación. Los historiadores coinciden en fijar una época de transición a fines del siglo XIX de un mero intervencionismo al dirigismo.

La etapa imperialista-monopolista del sistema capitalista, los reajustes económicos y políticos, el surgimiento de grandes masas politizadas y organizadas en defensa de sus intereses y posteriormente, crisis políticas y bélicas propiciaron que la planeación se ejerciera -según cada país- como una presencia estatal más sistemática, más destinada a orientar la economía y la sociedad en un sentido históricamente determinado. No son una mera reacción estatal sino ya procedimientos generales de solución de conflictos estructurales de mayor envergadura. El estado previene los conflictos y hasta donde es posible los evita, a tal grado que una de las metas actuales de la planeación es modificar el futuro de la nación en el sentido deseado por quienes ejercen el poder.

Si bien no es posible discernir entre grados de desarrollo planificador e interventor, si son apreciables a primera vista dos tipos principales de planificación: **planificación indicativa o flexible y la total o imperativa.**

#### **II.4.-PLANIFICACION INDICATIVA Y PLANIFICACION IMPERATIVA.**

En la actualidad no hay Estado que no planifique su actividad económica. la planificación se ha convertido en una tarea que une los objetivos políticos con las funciones administrativas. La manera en que se establecen los objetivos políticos es lo que diferencia a la planificación indicativa de la planificación imperativa.

La primera lo hace a través de instrumentos jurídicos que posibilitan al Estado regular la actividad económica pero respetando la propiedad privada. en general solo es obligatoria para los órganos gubernamentales aunque dadas sus vertientes puede ser obligatoria para los demás sectores en que se encuentre dividido un Estado si mediante acuerdos así lo han convenido. La segunda lo hace mediante un sistema de alta centralización de las decisiones en el propio aparato del estado. La asignación de recursos se hace administrativamente y no a través de las fuerzas libres del mercado.

Estos dos tipos de planificación no son absolutos, varían de país a país y de tiempo en tiempo. Por ejemplo en el ámbito socialista, en **Yugoslavia y Hungría** la planificación nunca fue

tan amplia como en la URSS pues la economía se orientaba bajo el principio de la orientación empresarial.

Por otra parte existe otra forma de planificación característica del Estado capitalista desarrollado -o postcapitalista- en el cual según el Dr. Andrade, las instancias gubernamentales no realizan totalmente el proceso de planificación sino las grandes unidades de producción, es decir,

*"...enormes corporaciones de propiedad privada que funcionan no solamente dentro del marco del estado nacional capitalista desarrollado sino que lo rebasan y se expanden hacia todo un mercado mundial. La actuación de estas grandes empresas responde a un sistema de planificación capaz de superponerse a las tendencias simples del mercado entendidas en el sentido de la economía clásica, esto es, a la consideración de que la demanda de los consumidores determina la actitud de los productores."*<sup>12</sup>

**El Estado en este caso se convierte en una categoría económica.**

En todo caso, tanto en los Estados desarrollados o en vías de desarrollo, socialistas o capitalistas, el Estado ha planificado para garantizar la reproducción ampliada del proceso de acumulación del capital así como para mantener su hegemonía política.

En general, las características de ambos sistemas son:

#### **A.-PLANIFICACIÓN PARCIAL O FLEXIBLE:**

- El Estado no es propietario de los medios de producción, ni actúa directamente sobre el conjunto de actividades económicas ni sobre la producción, salvo en lo que respecta al sector público.
- El Estado no fija objetivos obligatorios a la sociedad civil ni impone su cumplimiento por coacción directa. Se limita a dar orientaciones generales que valorizan algunas cuestiones reales y prioritarias, presentes y futuras; iluminan el porvenir mediante un estudio de mercado generalizado; proporcionan a los principales actores sociales indicaciones sobre fines juzgados deseables.
- Se mantiene la economía de mercado, el régimen de propiedad y de iniciativa privada, la libertad de las empresas para sus decisiones y actividades, la coexistencia del sector público y de las empresas nacionalizadas, y del sector privado de empresas particulares.
- Se definen las necesidades a satisfacer, las posibilidades de inversión y de producción, la búsqueda del ajuste entre recursos y necesidades. Ello se busca y se logra mediante la cooperación entre autoridades y administraciones públicas y representantes de grupos sociales.

- La intervención estatal se reduce a ciertos sectores y aspectos, pero tiene un papel importante en la producción, la inversión, la oferta y la demanda, la utilización de estímulos y disuasivos. *El Estado coordina medidas y acciones económicas dentro de un plan periódico, y actúa directamente sobre y a través del sector público. Sobre el sector privado, el Estado actúa indirectamente, por medio de indicaciones, incitaciones, recompensas y sanciones (v.gr. crédito, desgravaciones impositivas, facilidades infraestructurales, asistencia científica y tecnológica), a fin de promover los que se define como más conveniente y necesario. La cooperación prevalece sobre la coerción -la planeación parcial y flexible provoca e incorpora una constelación peculiar de cuestiones, soluciones y dificultades en los órdenes jurídico-institucional-administrativo y político.*

## **B.-PLANIFICACIÓN TOTAL O IMPERATIVA.**

- Se funda en el centralismo estricto, la jerarquización rígida, el monopolio del poder político y de los instrumentos de dominación social y de explotación económica.
- La supresión de la propiedad privada de los medios de producción da lugar a la reducción gradual (no a la supresión) de las estructuras y procesos de una economía de mercado.
- Producción, inversión, distribución, consumo, dependen de un plan general, periódico autoritario.
- La planificación es total, sobre todo y sobre todos (grupos, sectores, individuos, regiones), de gran extensión e intensidad. Centralizada y autoritaria tiende a la constante maximización de los objetivos por voluntad decisiva de los directivos y órganos gubernamentales. Por su carácter imperativo y coercitivo, los agentes económicos y sociales deben conformarse a sus decisiones y exigencias.
- El plan económico es un acto legislativo, se presenta como un plan-ley, fuente de derechos y obligaciones.<sup>13</sup>

Ambos modelos de planificación son adoptados con diferencias de grados y matices en cada Estado. Ello no excluye -y en general así sucede- la convergencia de características de uno y otro modelo.

## **II.5.-LA PLANEACION EN LOS ESTADOS SUBDESARROLLADOS.**

La planeación en los países en vías de desarrollo adquiere características peculiares en función de tres factores:

**1.-La imposición exógena de un proceso de acumulación de capital (como ya vimos ésto es valedero también para los países socialistas subdesarrollados);**

<sup>13</sup> Tomado de: Kaplan, Marcos PLANIFICACION Y CAMBIO SOCIAL en Ruiz Massieu, José Francisco y Valades Diego NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa 1983. p 158

2.-Su inserción en el mercado mundial; y

3.-La deuda externa.

Aunque no nos ocuparemos del Estado socialista subdesarrollado baste apuntar que en este ámbito es posible hablar de un socialismo exógeno, es decir, que no se produjo a partir de una dinámica social interna sino que fue provocada por las características específicas de un agudo subdesarrollo capitalista, del cual se trataba desesperadamente de salir mediante la aplicación de una metodología socialista que se identificaba en ese momento más con sus ideales y necesidades, v.gr. Cuba y Vietnam. La mayoría de las reflexiones que a continuación apuntaremos les serán aplicables.

**A.-IMPOSICION EXOGENA DEL CAPITALISMO.** Desde un punto de vista estrictamente económico el Estado subdesarrollado es el resultado del advenimiento exógeno del capitalismo, es decir, expresión de relaciones capitalistas generadas en otras regiones y no por fuerzas económicas internas. Su función principal es crear, en principio las relaciones capitalistas locales y regularlas solo en segunda instancia.

El Estado subdesarrollado, surge de mecanismos de dominación colonial, aparece como generador de las relaciones capitalistas de producción; desgraciadamente al estar inmerso en un sistema de Estados capitalistas, esas relaciones de producción le son impuestas desde "fuera". La fuerte participación de empresas transnacionales en las actividades productivas y el vehemente ideal de industrialización bajo las pautas de los países industrializados provocan severos desequilibrios que los ha obligado a planificar muchas veces asistemáticamente.

*Al Estado subdesarrollado se le presentan en principio dos cuestiones a resolver: por un lado, generar y alentar las relaciones capitalistas internas y, por el otro, la de servir de mediador entre el capital externo, las condiciones específicas de su formación social y una clase capitalista local. Asimismo, debe garantizar un nivel adecuado de la producción de la fuerza de trabajo.*

El Estado al tender a proporcionar un desarrollo capitalista al modelo de los Estados Unidos interviene para generar las condiciones convenientes para el aumento del capital. Ello obliga a dejar en un segundo plano a las reivindicaciones laborales y a dar prioridad al impulso de obras de infraestructura, así como a la realización de actividades económicas directas ( entre ellas las áreas estratégicas ) a través de empresas públicas. En el capítulo siguiente nos ocuparemos ampliamente de este tema, por el momento baste señalar que la empresa pública en los países en vías de desarrollo alienta la producción privada y facilita la regulación estatal de la demanda, dados los fuertes desequilibrios del ingreso entre su población. La acción mediadora y distribuidora del Estado, en función de la tendencia del capital a dirigirse a los puntos donde encuadra una mayor tasa de beneficio, puede hacer que la estructura de la demanda se desequilibrie y con ella los efectos del desarrollo.

---

## LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA 25

El Estado subdesarrollado se encuentra con serios problemas al intentar conciliar la acumulación de capital con un desarrollo social equilibrado. Frecuentemente las clases trabajadoras y campesinas son las más afectadas, pues la actividad distributiva estatal se orienta más a modelos de industrialización, aunque recientemente se hable de una "modernización" del campo, - como veremos esta política ha provocado una producción para la exportación de bienes no indispensables internamente, beneficiando a una clase "campesina" que puede pagar los altos costos y riesgos de producción-.

El Estado se compromete políticamente con estas grandes masas cada vez más politizadas. Paradójicamente sus ideas también son exógenas, con lo que se le hace al Estado más ardua la tarea de obtener excedentes acumulables que puedan reinvertirse.

De no intervenir y planificar, el Estado perdería capacidad de acción sobre su propio desarrollo.

**B.-INSERCIÓN EN EL MERCADO MUNDIAL.** El Estado subdesarrollado considera que para alcanzar un desarrollo es necesario una rápida industrialización a través de una tecnología que ni crea ni perfecciona. Por ello se le hace necesario reducir su producción para el consumo interno y fomentar un modelo de producción de artículos demandados en el mercado mundial, los cuales, al ser cambiados por equipo industrial, harán posible industrializar al país y lograr su desarrollo.

Sin embargo, la mecánica opera de otra forma. En primer lugar los precios de los productos son fijados no por los países vendedores, por los productores, sino por los compradores, los cuales al agruparse fijan precios ínfimos a tales mercancías. El productor no puede negarse a vender a ese precio pues la naturaleza de esos artículos -perecederos y materias primas- no lo permite y además suele ocurrir que el estado subdesarrollado ya ha celebrado compromisos a cubrirse con la venta de dichas mercancías. (el caso de la **OPEP** por la cual se logró fijar los precios del petróleo logrando considerables ganancias a expensas de los países desarrollados consumidores de petróleo, solo fue un caso efímero, por que los precios no tardaron en descender).

En segundo lugar, al dejar de producir lo necesario para su propio consumo pierden autosuficiencia alimentaria, lo que los hace depender de las importaciones -principalmente de granos-.

*"Son incapaces de tener uno de los elementos fundamentales de la soberanía real - distinta de la soberanía jurídica - y que consiste principalmente en la capacidad de autodeterminarse y autoabastecerse."<sup>14</sup>*

---

<sup>14</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. opous. cit., p.255

La inserción en el mercado mundial tiene sus repercusiones más notables en el sector agrícola e industrial:

- ♦ **La producción agrícola** para el mercado mundial requiere de una "modernización" que rompa los mecanismos tradicionales de cultivo. Esta modernización conlleva a la adquisición de tecnología avanzada para el cultivo -tractores, trilladoras, cegadoras, empacadoras, fertilizantes y técnicas de cultivo propiamente dichas- la que generalmente no se produce internamente. Aunque fuera posible la producción nacional de tales medios y artefactos, ello no evitaría el alza de los costos de producción lo que obliga a los productores a sembrar productos con a la cotización en el mercado. Desgraciadamente ese mercado no es el nacional sino el internacional quien, como ya vimos, fija la demanda y el precio, limitando la compra de productos según su conveniencia bajo el pretexto de medidas legales sanitarias, proteccionistas o más recientemente, ecológicas (atún). Se cultiva, por quien puede hacerlo, productos con alto valor externo, desatendiéndose el mercado interno (se produce más café que frijol). La tendencia del capital se orienta hacia los cultivos con mayor tasa de beneficio (café) descuidando otros (maíz y frijol). Dada su importancia para el consumo interno la escasez de granos obliga al Estado a importarlos a precios elevados, pero esa escasez provoca también la elevación del precio y con ello el interés de los capitalistas hasta en tanto la sobreoferta no vuelva a hacer bajar los precios. Se trata de un círculo vicioso. El Estado debe fijar precios de garantía y precios tope, estimula la producción a través de subsidios y créditos para asegurar la producción de tales granos. La intervención del Estado en la política de precios parece no tener fin.

El Dr. Andrade magistralmente comenta al respecto:

*"La moderna agricultura eleva costos de producción y costos de mercado y finaliza bajando el nivel de vida. La modernización rompe la estructura tradicional y disminuye la producción destinada al autoconsumo...e implica un traslado de la población del campo a la ciudad."<sup>13</sup>*

- ♦ **La industrialización** experimentada por los países subdesarrollados se caracteriza por ser *derivada, dependiente y fragmentada*.
- ♦ **Derivada** entanto proviene de decisiones generalmente tomadas en el centro, por parte de las áreas gerenciales de las grandes empresas de los países ricos, que deciden donde instalar sus plantas de producción, muchas veces adestinadas a procesos de exportación; es decir, fabricación no para consumo interno sino para el mercado mundial.
- ♦ **Dependiente** porque para su actividad depende de un proceso tecnológico ajeno y porque su participación en el mercado también está regulado desde centros de decisión foráneos.
- ♦ **Fragmentada**, puesto que por su misma dependencia, las industrias de los países subdesarrollados no se integran de manera homogénea, de modo que un sector de la economía pueda estar totalmente industrializado. generalmente hay procesos o partes de los equipos a producir que tienen que ser importados. Por supuesto, tampoco se establece una vinculación

sólida entre las diferentes áreas industrializadas del país cuya actividad está primariamente regulada con sus nexos con el capital extranjero y las necesidades del mercado mundial.

Las maquiladoras, en moda desde la década pasada, no son una excepción. Su producción industrial se limita a una labor específica; generalmente se importan productos semielaborados para ser terminados por la fuerza de trabajo local para salir de nuevo del país como productos terminados.

Estamos en presencia de enclaves industriales que solo se hayan unidos al resto de la colonia local por el uso de la fuerza laboral barata y por los bastos suministros infraestructurales con que el Estado les dota, como los servicios de agua, gas, electricidad, igualmente a precios preferenciales.

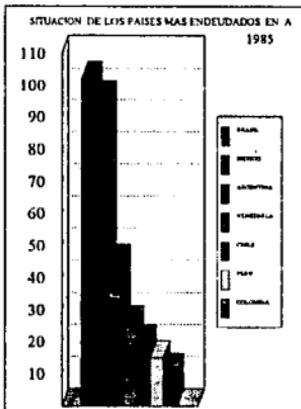
Pese que el capital se asiente en un país subdesarrollado éste no ejerce control real sobre él; la descentralización de capital no significa descentralización de la autoridad, que permanece en los grandes centros de decisión económica de los países avanzados.

Por ello apunta el Dr. Andrade que esta forma de industrialización contemporánea que se está dando en los países tercermundistas no es una garantía que ofrezca perspectivas de verdadero desarrollo nacional.

**C.-LA DEUDA EXTERNA.** Ya hemos visto que la insuficiencia de capital propio hace necesaria la intervención del Estado; aunado a ello el proceso de desarrollo según las pautas primermundistas exige fuertes inversiones para los que el ahorro local no basta. Se hace indispensable recurrir a fondos externos.

Las características ya anotadas de la industrialización tercermundista hace indispensable un flujo de importaciones constante pagaderas en divisas que se obtienen a través de las exportaciones de materias primas y producción agrícola principalmente. La relación entre los precios de las importaciones y las exportaciones es generalmente desfavorable a los países en desarrollo. Las constantes crisis y déficits financieros deben ser cubiertos con créditos externos. La obtención de tales recursos pueden provenir de dos fuentes principales :

- A.-Inversiones extranjeras directas.
- B.-Prestamos del extranjeros procedentes de :
  - a.-Gobiernos u organismos internacionales,



- b.-Colocación de bonos del gobierno en el mercado internacional de capitales, y
- c.-Préstamos de bancos privados extranjeros otorgados al gobierno o a empresas particulares.

La mala administración, el derroche, la corrupción y una mala planificación ha propiciado el despilfarro de tales recursos y al mantenimiento de un déficit permanente en las economías nacionales. En la década de los 70s el ritmo de endeudamiento de los países en desarrollo creció rápidamente a causa de la sobreoferta de liquidez internacional derivada de los excedentes petroleros. El baile de los petrodólares se acompañó de la innovación de las "*tasas fluctuantes de interés*". Entre 1990 y 19981, solamente **Brasil** y **México** absorvieron el 40% de los créditos disponibles. Una posterior restricción de liquidez a escala global y la baja de la actividad comercial imposibilitó el pago del servicio de la deuda contraída. **México, Brasil y Argentina** a mediados del 82 suspendieron sus pagos. La crisis amenazaba con una generalización. Ante ese riesgo, -que implicaba la eventual caída del sistema bancario mundial- se optó por nuevos préstamos bajo la vigilancia del **Fondo monetario Internacional (FMI)**, organismo que exige a los países deudores el seguimiento de ciertas políticas, las cuales benefician al capital internacional y aseguran al menos el pago del servicio de la deuda.

Generalmente el **FMI** obliga a los países deudores a adoptar algunas de las siguientes medidas:

- 1.-Supresión o liberación del control de cambios y de los controles a la importación.
- 2.-Devaluación de la moneda.
- 3.-Programas internos antiinflacionarios que incluyen:
  - a.-Control del crédito bancario;
  - b.-Control del déficit gubernamental, reducción del gasto y privatización de empresas;
  - c.-Control sobre salarios; y
  - d.-Desmantelamiento del control de precios.
- 4.-Tratamiento favorable a la inversión extranjera directa.

Resulta por demás evidente la trascendencia de estos requisitos. El problema de la deuda es pues, no un mero asunto económico sino un reflejo político de las relaciones desarrollo-subdesarrollo.

Los argumentos esgrimidos otorgan a la intervención y planificación estatal una naturaleza suigéneris: su intervención es más directa y permanente, su planificación general y completa -no programática y fragmentaria-. A diferencia de los países desarrollados, la planificación y la intervención gozan de un prestigio social, son utilizados como instrumentos de igualación, si bien en declive por las críticas constantes que encuentran en la burocratización ineficiente y corrupta, así como sus constantes estados financieros en números rojos, motivos suficientes para borrarla del ámbito económico. Tales críticas pierden de vista la verdadera naturaleza de la intervención y de la planificación y sueñan con un modelo de desarrollo parecido al de los países capitalistas.

El análisis histórico y objetivo de la situación de los países subdesarrollados producirá en la mayor parte de ellos la conclusión de que no es posible un desarrollo análogo al de los países

idolatrados. Es improbable que se desarrollen mucho si el Estado no hecha sobre sí desde el principio una obligación de fomentar el progreso mucho mayor de la que tomaron los Estados ahora desarrollados en sus incios. En ellos la planificación se dió después del desarrollo y la intervención estatal obedeció más a cuestiones de promotoría que de gestión directa. Pensar como neoliberal es querer que los Estados desarrollados detuvieran su evolución para esperarnos a que alcancemos un grado de desarrollo similar al de ellos. Si seguimos comparándonos de esa forma e implantando modelos forzados de desarrollo que no responden a nuestra realidad, entre más grande sea el desarrollo de los países industrializados más grande será el abismo que nos separe. Debemos aprehender de sus experiencias, de su historia. Solo así descubriremos atajos para nuestro desarrollo.

El mundo contemporáneo proporciona una gama enorme de impulsos ideológicos, políticos y económicos que representan circunstancias mucho más difíciles que aquellas a las que se enfrentaron los países ahora ricos al iniciar su desarrollo. El proceso de planificación en los países en vías de desarrollo encuentra diversas dificultades, entre las principales tenemos:

- a.-Defectos propios de los planes. Consistentes en desapego de las condiciones reales -en ocasiones porque fueron elaborados por expertos extranjeros o debido a la falta de información confiable-.
- b.-Inestabilidad institucional que afecta la debida aplicación de los planes.
- c.-Ausencia de apoyo financiero externo en los volúmenes previstos.
- d.-Falta de capacidad operativa en el sector público y también en el privado para ejecutar programas. Falta de coordinación entre distintas dependencias.
- e.-Dificultades en el comercio internacional que afectan la inversión interna o dificultan las importaciones necesarias.
- f.-Procesos inflacionarios que desalientan el ahorro y orientan a una nueva elevación del consumo inmediato a causa de la erosión que sufre el dinero.
- g.-Falta de mística de desarrollo en la población, muchas veces propiciada por la decisión excesivamente centralizada y muy poco participativa. las organizaciones de masas no se sienten verdaderamente involucradas en la ejecución de los planes.
- h.-estratificación social muy rígida que impide la movilización general en torno a objetivos nacionales.<sup>16</sup>

### III.-CLASIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD ESTATAL.

Hasta ahora hemos fijado los antecedentes históricos y doctrinales que preciden nuestro estudio; hemos repasado la evolución del intervencionismo estatal a la planificación; hemos establecido las causas de origen y nos hemos dado cuenta de su verdadera importancia. Toca ahora adoptar, dado su carácter multiforme, una clasificación de la actividad estatal.

El estudio del grado de intervención estatal se refiere únicamente a las economías de los países capitalistas, desarrollados o en vías de desarrollo. Dejamos a un lado a los sistemas socialistas pues adoptamos como premisas que intervenir supone un acto por el que se interpone una acción por motivos diversos en ámbitos que pertenecen a otros actores real o idealmente. Se trata de una intervención más próxima, ideológicamente, al Estado liberal por lo que se adopta el principio de la libre competencia como un orden ideal y abstracto del mercado y en cuya configuración y mantenimiento juega un papel decisivo la iniciativa privada. La intervención se encamina a reestablecer ese "orden" por procedimientos de derecho público, todo ello sin asumir totalmente los medios de producción y cambio y sin tratar en forma alguna de dirigir la totalidad del proceso económico. En pocas palabras, el Estado interviene para mantener la economía de libre competencia basada en un orden neoliberal.

#### III.1.-TECNICAS DE INTERVENCIÓN.

El carácter multiforme de la intervención deviene según las técnicas que el Estado emplee en un momento histórico determinado para hacerse presente. Estas técnicas no son excluyentes entre sí; generalmente son concomitantemente aplicadas.

La intervención ha utilizado desde su primera aparición histórica las siguientes técnicas:

- 1.-Policía y Servicios Públicos;
- 2.-Fomento;
- 3.-Proteccionismo;
- 4.-Dirección o Rectoría Económica; y
- 5.-Planificación indicativa.<sup>17</sup>

Aunque las tres primeras corresponden a una intervención asistemática que caracterizó al Estado original, son igualmente presentes en la época actual, solo que metódicamente encauzadas a fines generales y permanentes.

<sup>17</sup> Witker, Jorge CURSO DE DERECHO ECONOMICO. Ed. UNAM 1989 p.36

La técnica de Policía significaba no solamente vigilancia y represión, sino actividad general del gobierno y resguardo a los agentes privados de la actividad económica.

El fomento estableció apoyos tributarios, financieros y crediticios a las actividades económicas privadas.<sup>18</sup>

Los servicios públicos se constriñeron primeramente en actividades que no interesaban al sector privado (defensa, administración de justicia, salud y educación).

Es difícil establecer límites entre las técnicas mencionadas. El autor Ripert señala como ejemplo que cuando el legislador ha prohibido la venta de ciertos objetos o artículos, la instalación o extensión de ciertas explotaciones o la práctica de procedimientos que se prestaban al engaño, ha hecho uso de su poder de policía en el sentido estricto del término, pero al mismo tiempo ha dirigido el objeto y los métodos de la actividad de carácter económico.

*"La regla puede estar dictada tanto por el deseo de mantener la paz social y la tranquilidad de la población como por la preocupación de dirigir la economía. Ahora bien, es más fácil hacerla aceptar si se habla de respetar el orden público que si se habla de economía dirigida."*<sup>19</sup>

Sea como sea, estas técnicas, en su aplicación parcial, resultaron insuficientes para dar estabilidad al sistema económico liberal. Hubo necesidad de perfeccionar y aumentar su eficacia. En 1597, Inglaterra, con una legislación protectora de los pobres, inicia lo que más tarde se conocería como "Estado Benefactor o de Gasto Social". El Estado asume el control y la regulación intensa de distintas actividades económicas: exportaciones, importaciones, control de precios, pesas y medidas; vigila y monopoliza el proceso de acuñación de moneda.

Algunos autores encuentran en las deformaciones de las funciones de policía y servicio público el origen de las demás técnicas interventoras.

## **III.2.-PUNTOS PRINCIPALES DE LA DEFORMACION DE LA NOCION DE POLICIA Y SERVICIO PUBLICO.**

### **A.-DEFORMACIÓN DE LA NOCIÓN DE POLICIA.**

En un principio se concibe la policía como la actividad de la administración dirigida a limitar la actividad de los particulares para tutelar el orden público en sentido estricto.

<sup>18</sup> La doctrina española se adjudica el uso inicial del término fomento, entendiéndolo por ello la actividad que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de orden público protegiendo o promoviendo, sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen. Garrido Falla TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, II, Madrid. 1962 p.48

<sup>19</sup> Ripert. ASPECTOS JURIDICOS DEL CAPITALISMO MODERNO. Ed. Bosch España. 1970 p.227.

La ley francesa del 5 de abril de 1884 le otorgaba a esta función tres objetos principales: buen orden, seguridad y salubridad pública.

Muy pronto frente a esta policía general aparece una serie de policías especiales que recaen sobre objetos diversos, uno de ellos, el económico, que persigue fines distintos del general. La transformación de la noción tradicional de policía se produce en base a criterios de salvaguarda del interés público. La noción de policía se deforma mediante la creación de policías especiales en el campo económico, generándose una extensión de las prohibiciones policiales y una expansión del concepto de orden público, o como magistralmente lo afirma Garrido Falla:

*"la ampliación del concepto de policía en el siglo XIX no fue más que el comienzo de una evolución que fue acelerándose progresivamente hasta el punto de que poco tiempo después ciertos sectores privados se convierten en dependencias del orden público. Toda una serie de medidas van a desvirtuar el carácter eminentemente privado de ciertas relaciones posibles entre particulares: relaciones laborales, alquiler de viviendas y mercado de ciertos productos."<sup>20</sup>*

Entre las medidas que suponen una intervención en lo económico mediante el uso deformado de la noción de policía encontramos la fijación de precios, las autorizaciones en materia de agricultura, industria y comercio, prohibiciones en las mismas materias, medidas limitativas en relación a establecimientos peligrosos o insalubres y el llamado derecho registral.

El derecho comparado es ilustrativo al respecto: En España la Ley sobre prácticas restrictivas de la competencia de 1963 maneja en su artículo 1º el concepto de orden público económico. En Italia, se ha creado el *Comitato Interministeriale dei Prezzi*, organismos *ad hoc* para la fijación de precios, lo que en México correspondería a la PROFECO. En Alemania la Ley de 1948 estableció una reglamentación general de los precios de todos los artículos excepto joyería, tiendas de muebles artísticos y casas de alta costura.

## B.-DEFORMACION DE LA NOCION DE SERVICIO PUBLICO.

Es ya conocida la evolución que expone el maestro Garrido Falla según la cual el Estado pasa de ser prestador de servicios asistenciales, a ser titular de servicios de carácter económico, para terminar ejerciendo la gestión de empresas económicas.

<sup>20</sup> Garrido Falla LAS TRANSFORMACIONES DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1962 p.122

El tema representa una importancia demasiado grande para nuestro estudio por lo que amerita ser tratado en un capítulo aparte. Sin embargo, baste señalar por el momento, que una primera deformación se produce al utilizar el Estado la figura de la concesión para no actuar en forma directa. La cuestión se complica hasta el grado máximo por la interrelación existente entre la deformación de servicio público en éste grado y en el grado siguiente al producirse la función parcial de los medios de producción y cambio.

### **III.3.-GRADOS DE INTERVENCION.**

#### **A.-INTERVENCION DIRECTIVA.**

El Estado dirige la política económica a través de instrumentos **directos**:

- política monetaria,
- fiscal,
- comercio exterior,
- empresas públicas

e **indirectos**:

- Políticas salariales,
- política de empleo,
- seguridad social,
- educativa, científica y tecnológica.

#### **B.-INTERVENCION DIRECTA.**

La intervención participativa de ejecución, por la cual el Estado es un sujeto económico más que actúa y dirige actividades económicas, es una intervención estatal administrativa, pues generalmente se traduce en acciones realizadas a través de empresas públicas.

Esta intervención puede ser:

**a.-Por participación en situación de competencia.** En nuestro país, por ejemplo, el sector alimenticio.

**b.-Por sustitución de actividades económicas privadas que se incorporan al sector público,** v. gr. petróleo, energía, telecomunicaciones, etc.

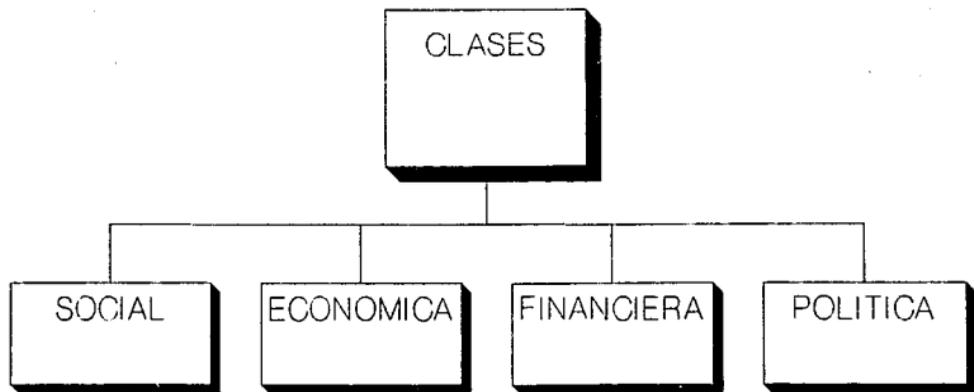
Esta intervención directa no es casual ni indicativa, sino que de forma sistemática participa (en competencia) o substituye (en monopolio) a los particulares en el proceso de desarrollo, producción y distribución de bienes y servicios.

Finalmente, la intervención directa estatal requiere de diversos modos de gestión pública que se clasifican en directos (ejecución por el propio Estado), e indirectos (ejecución por terceros bajo la dirección, y fiscalización del Estado).

Los modos de gestión pública directa pueden ser, a su vez: centralizados (departamento administrativo o delegaciones de secretarías) o descentralizadas (organismos descentralizados, fideicomisos públicos o sociedades anónimas estatales) que cumplen una gestión instrumental generalmente de tipo económico y bajo directriz de la política económica del Estado.

Las vertientes por las cuales se expresa la intervención estatal en sus diversos grados se resumen en los esquemas siguientes.

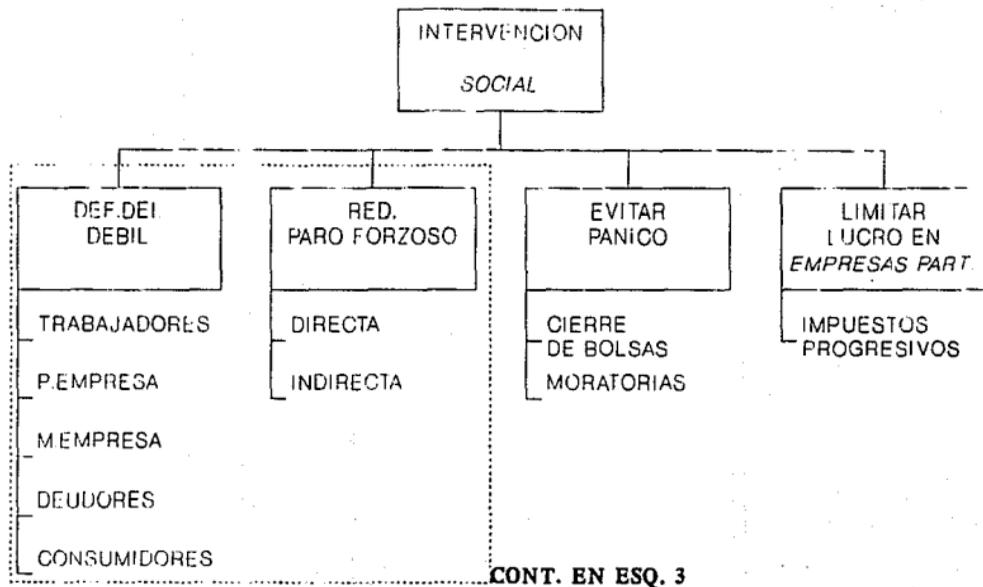
## INTERVENCION ESTATAL EN LA ECONOMIA



CLASIF. DE JOSE BORREL. ESQUEMA 1.

# INTERVENCION ESTATAL

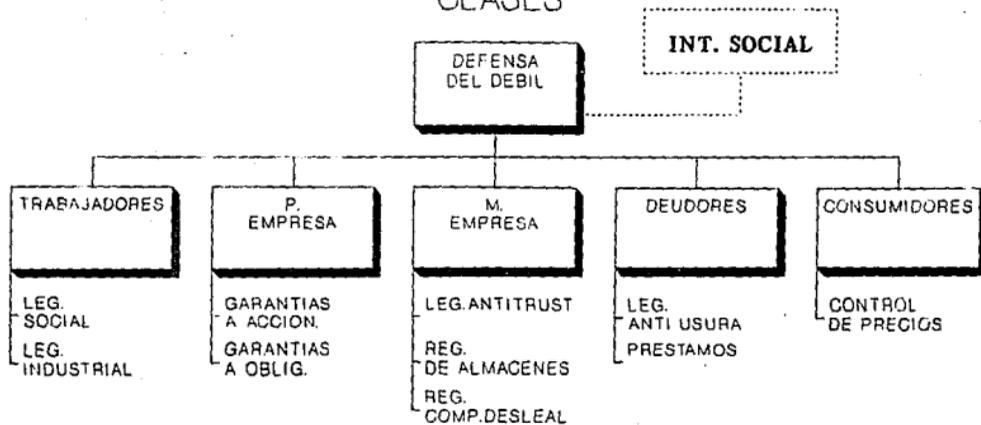
## CLASES



ESQUEMA 2

# INTERVENCION ESTATAL

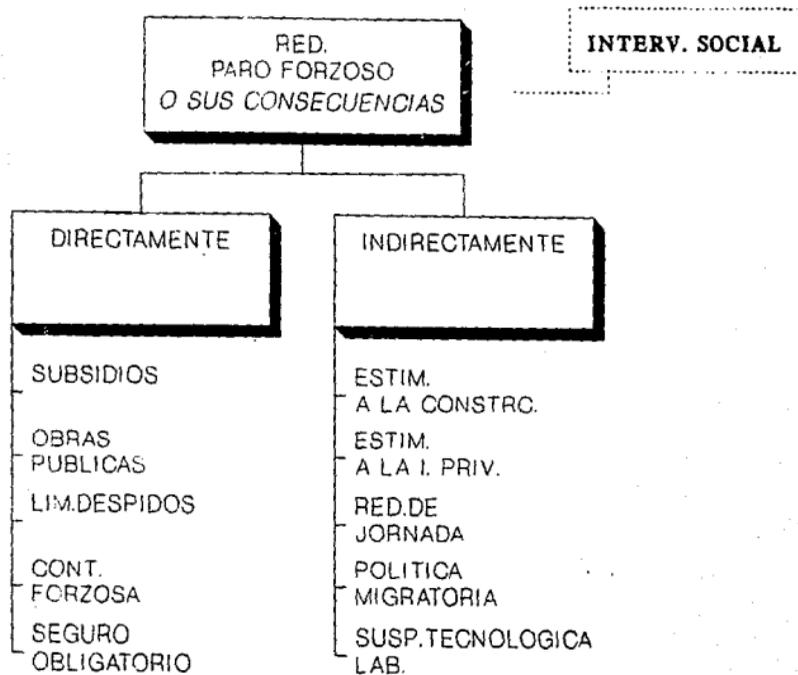
## CLASES



ESQUEMA 8

# INTERVENCION ESTATAL

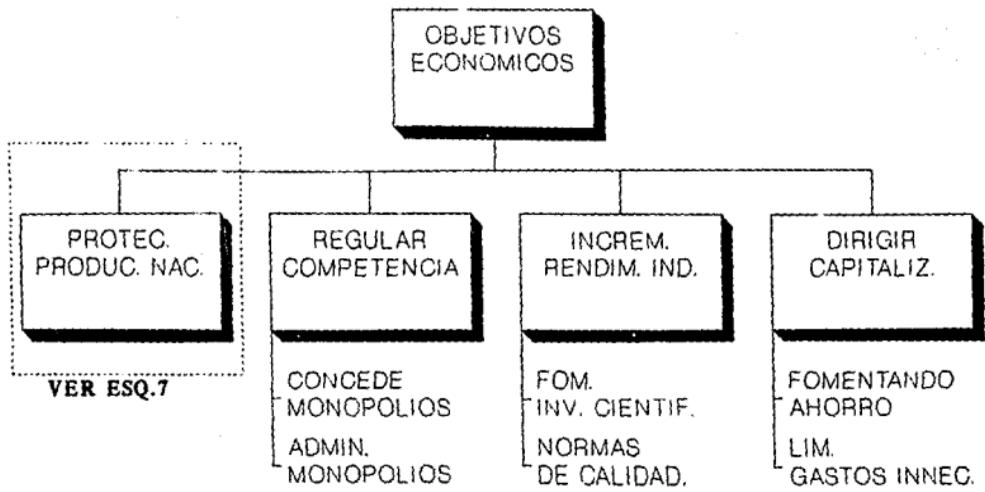
## CLASES



CLASIF. DE JOSE BORREL. ESO. 4

# INTERVENCIÓN ESTATAL

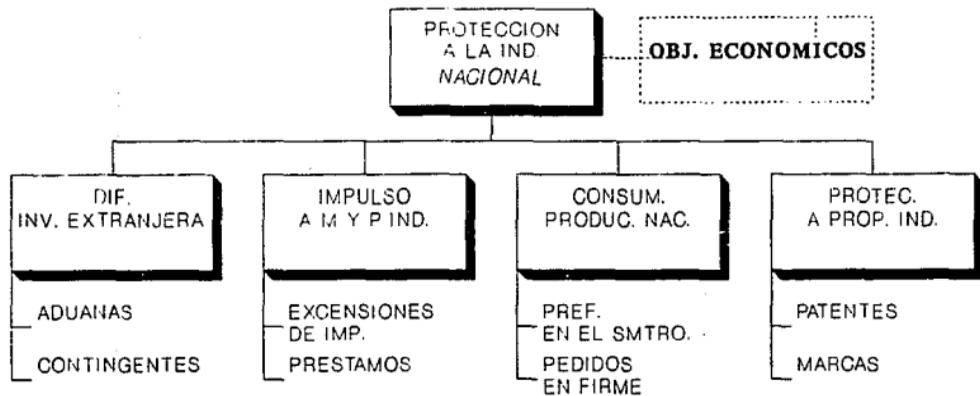
## CLASES



ESQUEMA 5

# INTERVENCIÓN ESTATAL

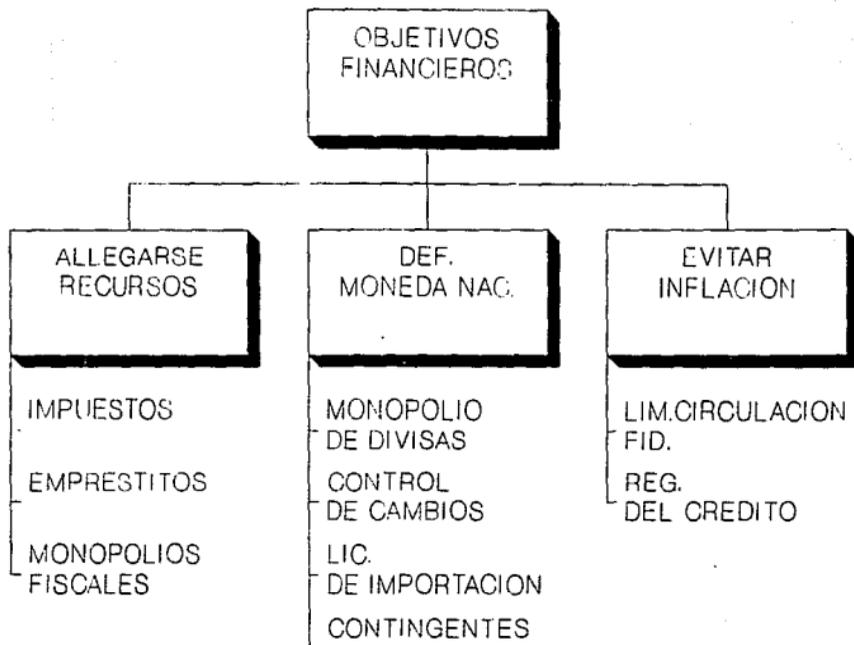
## CLASES



ESQUEMA 7

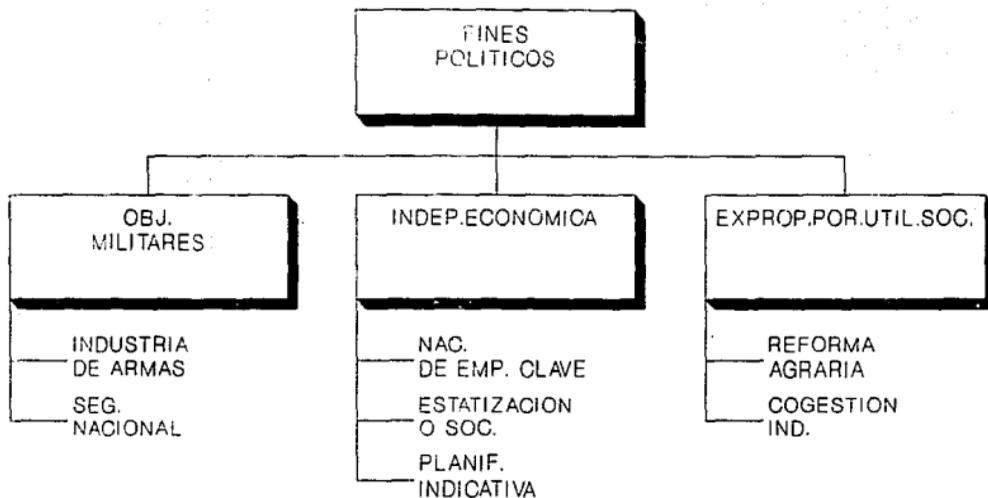
# INTERVENCIÓN ESTATAL

## CLASES



# INTERVENCIÓN ESTATAL

## CLASES



Es importante señalar que de acuerdo al grado de injerencia estatal en cualquiera de estas vertientes dependerá la naturaleza del régimen económico de un Estado, es decir, a una mayor intervención en la vertiente de asunción directa de los medios de producción el Estado se aleja más de una economía capitalista desarrollada según el modelo de los países altamente industrializados -excluyendo lógicamente a los socialistas-; la inversa es igualmente válida. Un ejemplo claro lo demuestra que la intervención en los estados Unidos de Norte América se orienta hacia una política de **Gasto Social** más que a la asunción directa de los medios de producción. Así mismo ello da cuenta que no sólo es la participación de los sectores involucrados en el proceso económico ( público, privado y social ) lo que determina el carácter mixto de una economía sino que la intervención estatal determina el grado de esa participación, pues incluso el sector privado es regulado mediante la técnica de policía.

El Dr. **Witker** al respecto señala tres áreas de participación económica: áreas liberadas, áreas prioritarias y áreas estratégicas.<sup>21</sup>

En las **áreas liberadas**, el Estado solo regula la actuación de los particulares con base en la técnica de policía ( registros, controles, licencias, permisos, etc).

En las **áreas prioritarias** generalmente se acepta la concurrencia de particulares bajo la vigilancia del Estado ( agroindustria, alimentos, salud).

Los Estados reservan áreas (estratégicas) en forma privativa que se sustrae de los particulares, ya sean nacionales o extranjeros.

De éstas dos últimas áreas nos ocuparemos especialmente en el capítulo cuarto.

<sup>21</sup> Witker, Jorge opus. cit. p.37

## **CAPITULO 3**

# **CONSTITUCION Y ECONOMIA**

## I. ENCUADRE DOCTRINAL

Toda constitución tiene implícita o explícitamente una concepción de las relaciones que deben existir entre el Estado y la economía, la cual a su vez forma parte de la filosofía política que aquella ostenta sobre las relaciones entre Estado y sociedad.

MMH.

**Marx** decía que todo derecho es económico en su efecto. Esta expresión resume la teoría del materialismo histórico con la que se pretende acreditar que todas las formas ideológicas -incluyendo el derecho- se encuentran condicionadas por los fenómenos económicos históricamente determinados por las relaciones de producción. El derecho vendría a ser la expresión ideológica de las relaciones económicas existentes en una sociedad históricamente determinada.

Sin embargo, aunque el Estado opera en el contexto de relaciones socio-económicas existe una autonomía relativa del derecho por la cual influye en el desarrollo y dinámica de la economía.

En la teoría marxista el derecho no es más que la voluntad de la clase dominante en una sociedad que utilizando al Estado como instrumento sostiene un régimen económico que le es favorable y que se legitima -según el esquema weberiano- en la legalidad, en un ordenamiento jurídico.

Actualmente, sin embargo, es fácil apreciar la interacción de lo jurídico y lo económico y que, en algunos casos, existe la prevalencia de aquel sobre esta última, al determinar su existencia a formas reguladas jurídicamente. El mismo **Engels** lo reconoció así:

*"Según la concepción materialista de la historia, el factor que en última instancia determina la historia es la producción y la reproducción de la vida real. Ni Marx ni yo hemos afirmado nunca más que esto. Si alguien lo tergiversa diciendo que el factor económico es el único determinante, convertirá aquella tesis en una frase vacua, abstracta, absurda. La situación económica es la base, pero los diversos factores de la superestructura que sobre ellas se levanta -las formas políticas de la lucha de clases y sus resultados, las constituciones que, después de ganada una batalla, redacta la clase triunfante, etc, las formas jurídicas, e incluso los reflejos de todas estas luchas reales en el cerebro de los participantes, las teorías políticas, jurídicas, filosóficas, las ideas religiosas y el desarrollo ulterior de éstas hasta convertirlas en un sistema de dogmas-*

*ejercen también su influencia sobre el curso de las luchas históricas y determinan, predominantemente en muchos casos su forma.*<sup>1</sup>

Es incuestionable que todo sistema económico presupone un orden jurídico que lo enmarque y legitime. A través de la expresión jurídica se le otorga carácter de norma jurídica a toda organización económica. Dicha expresión jurídica se puede cristalizar en normas que conjuntamente a la regulación de la organización económica, rijan la participación política; teniendo una jerarquía superior -constitucional- y en leyes reglamentarias de preceptos contenidos en esa ley suprema.

No obstante de que todo sistema jurídico tenga entre sus elementos constitutivos fenómenos económicos, no es objetivo principal del mismo normarlos sino en cuanto son medios para procurar una mejor justicia social. Negar esto sería aceptar que el derecho comprende solo aspectos de la vida humana de contenido económico dejando a un lado otros aspectos de diversa naturaleza, por ejemplo, las relaciones familiares, los derechos humanos.

El mismo razonamiento permite rechazar la denominación con la que muchas veces se intenta calificar a la constitución al anteponerle el adjetivo de "económica". Una constitución implica principalmente una voluntad histórico-política con prevalencia sobre la economía. Para afirmar lo anterior basta pensar que las nociones dentro del constitucionalismo clásico apuntan que la constitución puede ser vista como "*la suma de los factores reales del poder*" - entendiendo por factores reales los grupos sociales que influyen en la toma de decisiones- o como "*el conjunto de decisiones políticas fundamentales*". Esto es propio de la doctrina constitucional clásica de la época liberal que buscaba ante todo sujetar a un marco rígido y preciso de competencias el ejercicio del poder estatal. Como hoy, pero por otras vías, la constitución garantizaba la libertad del individuo. Con las libertades económicas contenidas en la Declaración de los Derechos del Hombre se buscaba un Estado ajeno a la actividad económica, pues se consideraba autorregulable y a la intervención estatal inconveniente, un freno al desarrollo de las fuerzas productivas que la revolución industrial estaba produciendo, enemigo de la clase industrial, renuente a abandonar los resabios terratenientes feudales.

Las constituciones clásicas materializaron el repudio a las estructuras mercantilistas, muestras de ello son las disposiciones sobre la propiedad y la libre contratación.

Sin embargo, la concepción liberal de la economía no se llevó nunca totalmente a la práctica. La acelerada producción y la inequitativa distribución acrecentaron la riqueza pero mermaron el bienestar social, obligando al Estado a intervenir para corregir los desequilibrios económicos y prevenir desastres sociales. Asimismo, se hizo eminente -los mismos empresarios nacionales lo pedían- la regulación estatal de la economía exterior mediante un sistema aduanal y normas precisas que controlaran la entrada y salida de bienes.

Las consecuencias sociales de la industrialización pero sobre todo el surgimiento de nuevas fuerzas -grandes masas de campesinos sin tierra y obreros desempleados- e ideologías políticas, propiciaron los elementos necesarios para la revisión del concepto liberal.

<sup>1</sup> Marx, Carlos y Federico Engels OBRAS ESCOGIDAS vol. III ed. Progreso Moscú. URSS. 1978 p. 514.

Sysmondi, de la escuela crítica, se constituyó en el primer partidario del intervencionismo, del derecho del trabajo y la seguridad social. Los sansimonianos criticaron a la propiedad privada. **Roberto Owen** -a la cabeza de un amplio grupo- pretendió resolver los problemas sociales (no económicos) mediante la constitución de asociaciones, pero donde subsistiera la propiedad privada.

El socialismo de Estado consideró al gobierno como un agente económico que:

*"no tiene el derecho de permanecer indiferente ante las miserias materiales de una parte de la nación, ya que su verdadera función es de civilización y bienestar".<sup>2</sup>*

Pero si a estos movimientos podemos atribuirles puntos considerables para la revisión de la ideología liberal, la crítica socialista y los movimientos políticos que le precedieron marcaron un giro importante en la concepción del Estado y del constitucionalismo moderno. Se consideró al Estado como responsable de la vida económica y garante del interés general.

La presión que ejercían las doctrinas y los movimientos sociales de principio de siglo conformaron el preámbulo ideológico y social de las nuevas constituciones (constitucionalismo social) y con ello el surgimiento del Estado Social de Derecho.

La constitución mexicana de 1917, pionera en la materia, la alemana de Weimar (1919) y la soviética de 1918 contribuyeron a la transformación de las funciones estatales y plasmaron en sus textos regulaciones económicas orientadas a la búsqueda del desarrollo económico integral.

Al respecto el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado escribe:

*"Las constituciones, de esta forma, han sido desde entonces no solo esquemas normativos de la organización y ejercicio del poder, sino normas integradoras y programáticas del desarrollo integral de una colectividad. No se deja, como antaño, a la legislación ordinaria la configuración del régimen económico; las reglas constitucionales contienen orientaciones imperativas que constituyen el elemento dorsal de la estructura institucional del sistema económico".<sup>3</sup>*

Las constituciones modernas ya no pueden ser definidas bajo la concepción liberal, sino en base a las nuevas exigencias sociales que se le presenten a un Estado.

*"Las constituciones -afirma el Dr. Witker- son los paradigmas sociopolíticos que establecen las bases de organización del poder y los proyectos nacionales que plasman la historia de los pueblos. En dicho contexto la constitución Federal de 1917 conformó*

<sup>2</sup> Wagner, Adolfo FUNDAMENTOS DE LA ECONOMIA POLITICA. 1876 citado en Gomez Granillo, Moisés BREVE HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONOMICAS Ed. Esfinge 1988. p.143 El subrayado es nuestro.

<sup>3</sup> de la Madrid Hurtado, Miguel ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed Porrúa. México 1980 p.20

*un patrimonio indeleble de los mexicanos y el marco referencial de los comportamientos de gobernantes y gobernados en pos del progreso, desarrollo y bienestar de las mayorías".<sup>4</sup>*

## II.-SISTEMAS JURIDICOS Y SISTEMAS ECONOMICOS.

*"En las constituciones modernas esta contenido un esquema normativo básico del sistema económico; se fijan los cometidos y responsabilidades del Estado en el funcionamiento de tal sistema y, en los países en donde el régimen económico es mixto, es decir, donde la gestión de recursos escasos puede ser conducida por el propio Estado y por los particulares, se deslindan los respectivos campos de actividad y, en su caso, las necesarias correlaciones. Esta circunstancia exige, para el conocimiento veraz de los sistemas económicos, un cuidadoso análisis de las disposiciones constitucionales que fijan las bases fundamentales y las orientaciones más importantes del marco institucional de esos sistemas."<sup>5</sup>*

Definir los terminos "sistema económico" y "sistema jurídico" es difícil dada la riqueza conceptual que encierran, pues abarcan elementos sociales, jurídicos, políticos y técnicos, a la vez que determinan otras realidades sociales. Sin embargo, para efectos de este estudio adoptaremos las definiciones que sobre la materia ha escrito el Dr. Witker.

Define el Dr. Witker al sistema económico, como:

*"El conjunto de estructuras, relaciones e instituciones complejas que resuelven la contradicción presente en las sociedades humanas ante las ilimitadas necesidades individuales y colectivas, y los limitados recursos materiales disponibles para satisfacerlas.*

*Por su parte el sistema jurídico conforma aquel subsistema de control social que dimana del Estado en forma de normas jurídicas, disciplina al cuerpo social con base a una ideología de aceptación"<sup>6</sup>*

Basa sus definiciones en el modo en que los Estados dan solución al "principio de escasez", es decir a la manera en que actúan sobre la producción, distribución, circulación y consumo para satisfacer las necesidades de su población.

<sup>4</sup> Witker, Jorge CURSO DE DERECHO ECONOMICO Ed. UNAM 1989 P.45

<sup>5</sup> de la Madrid Hurtado, Miguel opus. cit., p20

<sup>6</sup> Witker, Jorge opus. cit., p.29

Bajo esta concepción se pueden definir tres sistemas económicos:

- 1.-*Sistema Capitalista Liberal (economía de mercado);*
- 2.-*Sistema Colectivista Socialista (economía centralmente planificada); y*
- 3.-*Sistema Mixto Dual (economías formadas por sectores públicos y privados o descentralizados. Estado Social de Derecho).*

## II.1.-SISTEMA CAPITALISTA.

Este sistema se gestó con la consolidación de los mercados nacionales y la posterior apertura de los mercados internacionales (s.XVIII), apoyado ideológicamente por los ideas liberales de libertad, igualdad y fraternidad y materialmente, por la revolución industrial-tecnológica, la consolidación de la propiedad privada de los medios de producción, libertad de trabajo y contratación, espíritu de competencia y abstencionismo estatal en la economía.

Este sistema resuelve el principio de escasez produciendo lo que el mercado demanda a través de empresas privadas destinadas a consumidores con efectivo poder de compra.

Predomina el sector de servicios sobre las actividades primarias e industriales. Busca crear nuevas formas de producción basadas en tecnología que abarate los costos y modificar los hábitos de consumo en beneficio de la empresa con la que el viejo ideal de que "el consumidor es el rey del mercado" queda en duda.

Se intenta mitigar los antagonismos sociales por medio de una estructura de clases que *si bien acumulan riqueza en las capas minoritarias más altas, crean un amplio espectro de las clases medias incorporadas a los beneficios del sistema*<sup>(ver esquema p.52)</sup>

El Estado regula la actividad económica adoptando generalmente una constitución escrita en la que consagra las libertades individuales y se autolimita. Protege la propiedad como piedra angular del sistema y garantiza el libre desenvolvimiento del orden económico privado.

Estos rasgos son propios del Estado capitalista desarrollado. Permiten distinguirlo del Estado capitalista subdesarrollado que:

*" puede tener medios económicos en manos privadas pero un bajo índice de industrialización y, al mismo tiempo, de los Estados socialistas que aún cuando dispongan de una planta industrial desarrollada en ellos impera la propiedad colectiva sobre la privada."*<sup>7</sup>

7

Andrade Sánchez, Eduardo TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Ed. Harla. México 1987. p.219

## II.2.-SISTEMA DE ECONOMIA CENTRALMENTE PLANIFICADA.

Actualmente este sistema se encuentra en un periodo de transición. La velocidad impresionante con la que se han sucedido los últimos acontecimientos hacen aventurado cualquier pronóstico al respecto. Las reformas de la **Perestroika**, encaminadas a una sustancial apertura política y económica -incluyendo la reimplantación de la economía del mercado-, han tenido un rápido y decisivo efecto en los Estados socialistas de Europa en los cuales, a raíz de la segunda guerra mundial se habían implantado regímenes comunistas totalitarios, pero donde en los últimos años se han introducido cambios estructurales profundos, que permiten hablar de un desmonte acelerado del esquema socialista marxista y de un tránsito, en casi todos ellos, hacia un régimen social democrata o de democracia liberal.

Así, por ejemplo, en cuestión de pocos meses se produjo el proceso de la reunificación alemana, ( septiembre de 1990 ) con la reincorporación de la **República Democrática Alemana -Alemania Comunista-**, a la **República Federal Alemana**, y la adopción por ambas del régimen democrático liberal y la forma de Estado federal que regían en esta última. En **Polonia**, al igual que en **Checoslovaquia**, el desmonte del régimen comunista se produjo a través de elecciones libres en las cuales se manifestó el pluripartidismo y ganaron partidos opuestos al comunista. En otros países como **Hungría, Rumania, Bulgaria y Yugoslavia**, el proceso hacia la democratización avanza considerablemente. Los vientos de la renovación soplan también, al interior de los regímenes de **Albania y China Popular**.

Nadie mejor que el propio **Gorbachov** para explicar el sentido y alcances de sus reformas:

*"Perestroika es una palabra con muchos significados. Pero si vamos a elegir entre sus muchos sinónimos posibles, la clave que exprese su esencia más exactamente, entonces podemos decir así: perestroika es una revolución. Una decisiva aceleración del desarrollo socio-económico y cultural de la sociedad soviética que involucra cambios radicales, camino a un Estado cualitativamente nuevo, es, indudablemente una tarea revolucionaria. La Perestroika es la completa intensificación de la economía soviética, el renacimiento y desarrollo de los principios del centralismo democrático en el manejo de la economía nacional, la introducción general de los métodos económicos, la renuncia a la gestión a base de órdenes y por métodos administrativos, el estímulo total a la innovación y a la iniciativa socialista...la Perestroika quiere decir desarrollo prioritario de la esfera social, dirigido a satisfacer mejor los requerimientos del pueblo soviético...la Perestroika se propone eliminar de la sociedad las deformaciones de la ética socialista, la firme implementación de los principios de la justicia social..."<sup>8</sup>*

<sup>8</sup> Gorbachov, Mijail PERESTROIKA NUEVAS IDEAS PARA NUESTRO PAIS Y EL MUNDO. Ed. EMECE. 1987. p.54

La discusión se centra ahora en dilucidar el futuro del socialismo-marxista , si lo tiene.

El "*experimento soviético*" ha permitido a los politólogos y economistas observar la preminencia de la política sobre la economía, la falsedad de que la propiedad social por sí misma genera justicia social, el resurgimiento del nacionalismo -matizado por cruentos problemas étnicos - y que la lógica del desarrollo y acumulación es la misma en el régimen capitalista como en el socialista, es decir, que:

*"El Estado socialista es un Estado capitalista en el sentido económico, que el capitalismo no sea privado no quiere decir que no sea capitalismo".<sup>9</sup>*

Asimismo, no es de esperarse, como se cree., que con la apertura comercial, la aparición de partidos de oposición y la ampliación de la propiedad privada, la intervención estatal desaparezca, la propiedad social sea eliminada o el sector público anquilosado. En cambio, es de esperarse una inclinación hacia una economía mixta dirigida.

Estos fenómenos no son sino la afirmación de que no existen sistemas puros ni eternos y que *la economía, por su versatilidad, trasciende a cualquier comprensión normativa.*

No obstante, para efectos comparativos nos permitimos reproducir esquemáticamente las características de este sistema económico. (ver esquema en p.53)

### II.3.-SISTEMA MIXTO.

Se trata de un sistema ecléctico. Conjuga elementos de los sistemas anteriores según la política económica del gobierno en turno en un país determinado. Por ello su delimitación es difícil. No existen parámetros confiables por tratarse de un sistema de transición. Sin embargo, se aceptan algunos rasgos generales como:

- 1.-Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico,
- 2.-Creación de un sector público estratégico;
- 3.-Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras;
- 4.-Áreas económicas planificadas o publicitadas;
- 5.-Áreas económicas concurrenciales o privatizadas;
- 6.-Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado.
- 7.-Liberación parcial del comercio exterior;
- 8.-Protección estatal de sectores atrasados;
- 9.-Servicios públicos en salud, seguridad social; y
- 10.-Libertad individual empresarial. (ver esquema en página 54)

<sup>9</sup> Andrade Sánchez, Eduardo opus cit., p.321

No existe preminencia de unos rasgos sobre otros que nos permita, por su sola existencia, definir la economía de un país como mixta. Algunos tratadistas mexicanos como el Dr. Witker señalan como nota distintiva de la economía mixta la presencia protagónica del Estado, misma que se materializa en tres factores fundamentales: la empresa pública, planeación indicativa y la garantía de la iniciativa individual.

Antonio Carrillo Flores señala que la economía mixta se presenta cuando la producción y la distribución de bienes y servicios están constituidos por tres sectores: el público, el privado y el social.<sup>10</sup>

*En la actualidad la mayoría de las economías son mixtas. No existe ninguna que sea totalmente de libre empresa o totalmente dirigida por el Estado. Los términos libre y controlado son, por lo tanto, relativos.*

Pese a movimientos temporales -que permiten calificar a este sistema como de transición- la tendencia general de los Estados es alcanzar en la economía fórmulas mixtas motivadas por el anhelo no solo de un desarrollo económico mayor sino de resultados socialmente aceptables. El maestro Faya Viesca resume magníficamente el carácter social de la economía mixta:

*"La economía mixta no es tanto una fórmula de participación económica sino un conjunto de valores constitucionales ordenados a la vigencia de un óptimo equilibrio entre el interés social y los intereses individuales; entre la libertad económica y la reserva exclusiva de ciertas actividades a favor del Estado; entre el respeto a la propiedad privada y la justa valoración y primacía de una función social de la propiedad; y en fin, entre la libertad de trabajo y la justa y adecuada participación de todos los sectores, como son, el privado, el social, y el público.*

*Si entendemos cabalmente este espíritu social, no socialista (en el sentido científico y tradicional), de nuestro constitucionalismo, entonces podremos entender que nuestro régimen de economía mixta no es una abstracción para justificar cualquier medida del Estado como tampoco representa un atajo para el capitalismo de Estado. Jamás podrá reducirse nuestro régimen de economía mixta a una ecuación matemática capaz de precisar los signos de valor de cada sector de la economía."*<sup>11</sup>

Por otra parte, aunque el grueso de los países bajo el sistema de economía mixta se encuentren en lo que se ha dado en llamar el "tercer mundo", el régimen mixto no es característico del subdesarrollo. Existen países como Inglaterra o Francia que de no aceptarse la afirmación anterior serían considerados subdesarrollados. La política económica adopta para un Estado el régimen económico que cree más propicio para alcanzar el desarrollo pero no crea factores reales de producción, solo los propicia. tal es el caso, por ejemplo de Botswana que ideológicamente aparece ubicada en una posición altamente capitalista y sin embargo con un mínimo de desarrollo.

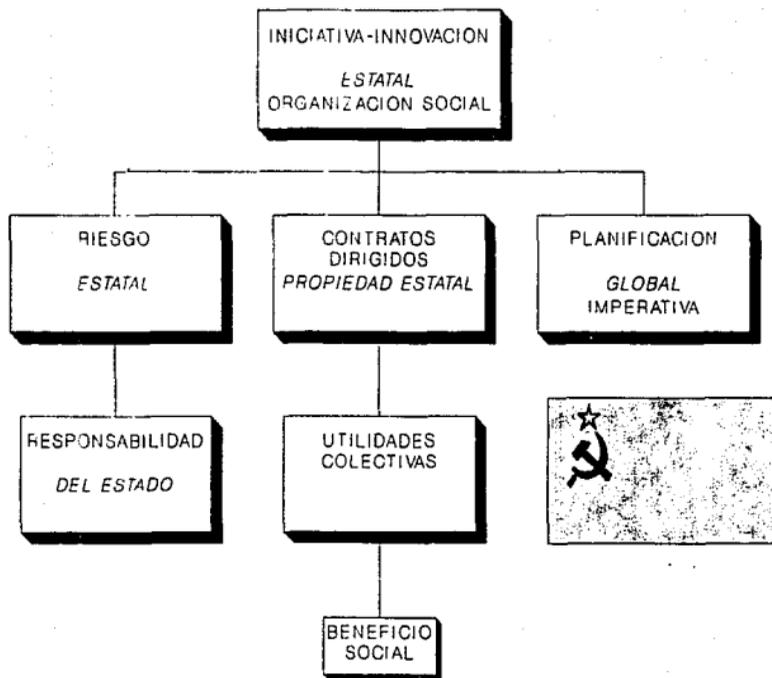
<sup>10</sup> Carrillo Flores, Antonio EL CONCEPTO DE LA ECONOMIA MIXTA en Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Ed. Porrúa. México 1983. p.81

<sup>11</sup> Faya Viesca, Jacinto RECTORIA DEL ESTADO Y ECONOMIA MIXTA. Ed. Porrúa. México 1987. p.26

# SISTEMA DE ECONOMIA LIBRE O DE MERCADO CAPITALISTA LIBERAL



# SISTEMA DE ECONOMIA CENTRALMENTE PLANIFICADA



# SISTEMA DE ECONOMIA MIXTA O DUAL



APLICABLE A MEXICO

Los rasgos principales de la economía mixta se hallan concretamente plasmados en los regímenes jurídicos de cada país. Las constituciones modernas definen el derecho de propiedad de los bienes de producción, la amplitud de la libre concurrencia y las facultades del Estado para intervenir en los procesos económicos, orientándolos y participando o asumiéndolos exclusivamente. Así, los grados que permiten definir a un sistema económico como mixto, capitalista o socialista deben buscarse en el régimen jurídico particular de cada Estado.

### III. EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO.

Aunque es arbitrario dividir la historia de nuestro desarrollo económico a manera de etapas bien delimitadas, resulta útil para observar tendencias hacia tal o cual sistema económico en particular.

#### III.1.- BREVE EVOLUCION HISTORICA DE LA ECONOMIA MEXICANA.

La configuración económica del Estado mexicano es parte de un infinito proceso histórico cuyos rasgos más sobresalientes, según el maestro **Faya Viesca**, se inician con la Independencia, pasan por la Reforma y culminan con la Constitución de 1917.<sup>12</sup>

Sin embargo, sus raíces son más profundas, se encuentran fuertemente arraigadas en nuestro origen colonial, con una influencia tan poderosa que algunas de sus estructuras -como el latifundio y la explotación de los recursos naturales disponibles (minería) como base de su organización económica- han trascendido hasta nuestros días afectando el proceso de cambio e impidiendo la irrupción a amplia escala hacia la modernización.

La colonia no termina con la independencia. La hacienda, el latifundio, la minería, -base de la economía metropolitana y de la posición internacional de España en la Europa occidental-, y, más tarde, la plantación, forma especializada del latifundio, fueron hasta inicios de la revolución las principales unidades de producción. Pero también representaron un núcleo social de carácter patriarcal.

*"La hacienda desempeñaba una serie de funciones sociales que aseguraban la permanencia de los trabajadores y la persistencia de la institución. Ofrecía al peón la seguridad que no podía alcanzar viviendo de manera independiente o en las tierras de su comunidad. En la hacienda tenía asegurada su subsistencia y la de su familia. Abandonado a sus propios recursos, el trabajador independiente quedaba sujeto a la inestabilidad del mercado y de los ciclos agrícolas. En tiempos de malas cosechas se*

<sup>12</sup> Faya Viesca, Jacinto. opus. cit., 28.

*vela obligado a abandonar su tierra para sobrevivir. Tomaba el camino de la ciudad y pasaba a engrosar las filas de los desheredados y desocupados urbanos*<sup>13</sup>

Del mismo modo operaron en las ciudades los obrajes y las mitas en los centros mineros.

El movimiento de independencia significó, en un principio, el rechazo de la clase criolla hacia el monopolio metropolitano español sobre la toma de decisiones económicas, pugnando por una mayor participación, ampliando el acceso y disfrute del monopolio, pero sosteniendo el mismo mecanismo económico-social, pues:

*" habianse percatado que dentro del estatus de dependencia económica era posible conservar intacto, o casi intacto, el estilo de vida a que estaban acostumbrados "*<sup>14</sup>

Bajo el amparo de la ideología liberal los criollos humanistas proponían como remedio a la desigualdad el acabar con el sistema de tutela para los indios, la igualdad legal, la repartición de las tierras comunales indígenas, el *laissez-faire*, *laissez-passer*. Contra el despotismo político esgrimían la doctrina de la soberanía popular; contra la dependencia, fundamentaron la necesidad y las ventajas que acarrearía la separación de la madre patria.

Después de la independencia, el país se descubrió sin unidad político-económica capaz de tomar rápidamente decisiones económicas. Una grave desunión interna prolongó las guerras civiles y los conflictos de interés que permanecieron durante décadas después de 1824 y que propiciaron la guerra interna más que el acuerdo constitucional.

De aquí, que las décadas posteriores a la independencia fueran desperdiciadas tratando de solucionar los problemas altamente controvertidos de herencia colonial. En las décadas inmediatamente posteriores a la independencia, las nuevas capitales nacionales, constituidas como enclaves económicos deseaban mantener su posición monopolista en el comercio nacional e internacional insistiendo en la autonomía económica regional; esta es la razón por la que frecuentemente se optó por un sistema centralista y no federalista.

*"En México, quienes estaban relacionados con la industria textil artesanal deseaban preservar el mercado artesanal para su producción pero los comerciantes de la ciudad de México preferían importar productos manufacturados ingleses. En resumen, las nuevas naciones estaban divididas por los conflictos: entre quienes deseaban monopolizar todo el comercio interno e internacional desde un centro nacional, y quienes buscaban un monopolio de distribución local; entre quienes deseaban proteger la producción artesanal local y quienes distribuían importaciones más baratas; entre quienes favorecían la agricultura y los que favorecían la minería o la industria. Cada subregión, bajo la supuesta protección de constituciones federales y de la autonomía provincial o estatal, buscó crear enclaves económicos regionales mediante aranceles o peajes internos. Así, no se forjó fácilmente una unidad nacional; no había una*

<sup>13</sup> Cosío Villegas, Daniel en HISTORIA MINIMA DE MEXICO Ed. Colegio de México. 1983 p.64

<sup>14</sup> Stanley J. Stein y Bárbara H. Stein LA HERENCIA COLONIAL DE AMERICA LATINA Ed. Siglo XXI 1987, p.29

*posibilidad inmediata de una política económica nacional unificada, como la que se creó en Estados Unidos desde temprano.*<sup>15</sup>

En el orden económico la ausencia de instituciones bancarias y mercados de capital obstaculizaron la creación de industrias. La guerra civil destruyó las haciendas- no las eliminó -, dispersó la fuerza de trabajo y desorganizó las minas. La producción minera se redujo en once años de lucha a seis millones de pesos de treinta a que llegó en 1810; el valor de la producción agrícola se contrajo a la mitad y el de la industria a un tercio. En 1822 los ingresos del erario fueron de cuatro millones y medio de pesos y los gastos de trece y medio. Con un déficit anual de cuatro millones el país recibió una herencia de deuda pública de setenta y seis millones.<sup>16</sup>

La doctrina liberal no permitió la intromisión del Estado para corregir esta situación, sin embargo, aunque hubiera sido de otra manera, el Estado no se encontraba en condiciones de sobrellevar la carga del desarrollo.

Los mayores proveedores de fondos -la iglesia y los comerciantes- se resistían a invertir.

En el orden social, la declaración de la igualdad jurídica de todos los mexicanos agudizó el crecimiento de los latifundios a costa de los terrenos de las comunidades indígenas así como un empobrecimiento en las condiciones del artesano y campesino.

Realmente durante la independencia y hasta la revolución de 1910 las luchas armadas nunca tuvieron como objetivo directo la supresión del latifundio. Los fundos agrícolas y ganaderos fueron asolados pero nunca aparcados o divididos, por ambos bandos; si bien las **Leyes de Reforma** nacionalizaron los bastísimos bienes eclesiásticos, la legislación republicana indirectamente dió pie a la transformación de las propiedades religiosas y las tierras comunales en no menos extensas haciendas privadas.

*"El primer análisis cuidadoso del efecto de las leyes de 1856 corrobora las generalizaciones que se han mantenido al respecto desde hace tiempo. Muestra que de los 18 millones de pesos del valor de la propiedad transferida, 11.1, o sea el 61%, era propiedad comunal, que para toda la república el 1% de los que recibieron propiedades ocuparon el 33% de todas las propiedades transferidas por valor, que aproximadamente 50 personas poseían ahora propiedades valuadas en 3.3 millones de pesos. Gran parte de la propiedad así transferida consistía en grandes haciendas; en el llamado Granero de Guanajuato, el valor promedio de venta por propiedad resulta ser de 100 mil pesos. La mayoría de los 50 nuevos propietarios eran mexicanos, comerciantes o profesionistas. En retrospectiva, la ley de 1856 no destruyó el monopolio de la tierra. A costa de la Iglesia, proporcionó a los nuevos elementos urbanos acceso a la seguridad y estatus de la riqueza de la tierra. Cuando los conservadores rechazaron la constitución de 1857 y precipitaron la guerra civil, las propiedades eclesiásticas fueron nacionalizadas y posteriormente vendidas."*<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Stanley J. Stein opus. cit., p.131

<sup>16</sup> Gonzales, Luis en HISTORIA MINIMA DE MEXICO Ed. Colegio de México. 1983. p.94

<sup>17</sup> Stanley J. Stein opus. cit., p.139

A lo largo del siglo XIX el monopolio de la tierra y la continuación de la hacienda como unidad económico social, se extendieron inusitadamente. Según el censo de 1910 casi el 50% del total de la población rural vivía en 8, 200 haciendas y 45, 000 ranchos, el otro 50% no tenía tierra.

La economía nacional, primitiva y destruida, basada en una agricultura de subsistencia y en la minería de la plata y el oro, representaron el fracaso del movimiento independentista en la creación de las bases de un crecimiento económico sostenido.

Más de treinta años de conflictos sociales, sin desarrollo económico, ni concordia social ni estabilidad política, impidieron a las clases directoras de México atender los asuntos económicos o culturales.

No fue sino alrededor de medio siglo después de la independencia cuando se estableció firmemente una base sólida para la economía, coincidiendo con el inicio de la estabilidad política y el ansia vehemente de orden.

Atento a este deseo, la política agraria y laboral del porfirato:

*" representaba un intento, si bien drástico, por alcanzar al mundo occidental en industrialización y modernización. en particular al "primo" agresivo y expansionista del norte. Los historiadores de la economía y los economistas del desarrollo recalcan que la industrialización no puede tener lugar sin una modernización comparable del sector agrícola de manera de incrementar la producción para alimentar a una población creciente, proporcionar ganancias de exportación para financiar la sustitución de importaciones así como una infraestructura eficiente de transporte, comunicaciones, burocracia y servicios sociales. Desde esta perspectiva debe considerarse la distribución masiva de tierras en México como una especie de esfuerzo clásico de libre empresa para modernizar la agricultura y promover la industrialización. Luego, es parte de un más complejo proceso en el que el Estado mexicano aumentó al máximo su ayuda a la iniciativa privada liberando el acceso a los depósitos de minerales, subsidiando la rápida formación de una red ferrocarrilera que vinculara los sectores mineros con los puntos de exportación y creando simultáneamente y por primera vez un mercado nacional para la producción agrícola e industrial doméstica. Los hacendados fueron favorecidos por aranceles proteccionistas contra la importación de viveres más baratos mientras que se congelaron los niveles salariales rurales y se aumentó la oferta de trabajo. Tal política económica y su aplicación fueron el resultado final del liberalismo económico del siglo XIX y en el apogeo del auge económico porfiriano los liberales abiertamente aceptaban que había llegado la hora de una "honrada tiranía".<sup>18</sup>*

El crecimiento económico bajo estos auspicios provocaría grandes tensiones e inquietud social entre la clase campesina y obrera sobre la que descansaba la carga de la modernización.

<sup>18</sup> Stanley J. Stein opus. cit., p.141

Ello propició la continuación de los conflictos sobre el acceso a la propiedad y la ocupación que las clases poseídas iniciarían en 1910 bajo el estandarte de una revolución no planeada.

Después de ella, ¿México podría contarse entre las naciones latinoamericanas que han destruido los símbolos y la realidad de su antiguo patrimonio económico-social?

Creo yo que la estabilidad política puede ser una base necesaria aunque no suficiente para la soberanía económica y la justicia social. Nuestra constitución de 1917, con una nueva ideología, apunta, a mi parecer, las bases para la armonización del desarrollo político, económico y social bajo la fórmula de un constitucionalismo social que se niega a *estatus quo*.

Los vicios de la estructura económica colonial, que sobrevivieron hasta 1910, y la lucha armada interrumpieron el desarrollo del país. El sector minero -el más importante de nuestras exportaciones- fue el más afectado a causa de los daños ocasionados al sistema ferroviario. Su producción declinó a un 60% de lo que alcanzaba en 1910, no recuperándose sino trece años más tarde. La producción manufacturera se redujo en 9% y la agricultura en 3%.

No obstante de los daños al equipo ferroviario -el principal medio de comunicación del país- los transportes crecen en un 39%.

Lo más notable fue el desdarrrollo y el auge de la industria petrolera. En 1910 casi no contaba, pero ya en 1921 representa el 7% del producto Nacional con una producción arriba de los mil ochocientos millones de pesos.

El producto Nacional aumentó 7.7% - 7% por año-, aunque el producto per cápita mejoró a razón de 1.0% anual debido al descenso de la población.

De 1921 a 1929 el PIB aumentó a 14.5% con un promedio anual de 1.7%. La recuperación de la minería contribuyó al restablecimiento de nuestra economía. En cambio en la industria petrolera se observa una reducción de sus actividades.

Asimismo la producción agrícola disminuyó en un 11% en todo el periodo. La reconstrucción ferrocarrilera consiguió que los transportes se incrementaran un 7.2% en promedio anualmente. La industria de transformación aumentó sus actividades a razón de 4.8% anual y la ganadería 0.4% cada año.

La depresión norteamericana de 1929-1935 abatió sobre nuestra economía un grave escollo. Las exportaciones se redujeron en 1932 a un tercio de lo alcanzado en 1930. El PIB descendió notablemente, llegando en 1932 a un nivel inferior a lo obtenido en 1910. En 1933 comenzó a recuperarse y para 1934 era un solo 4% inferior al de 1929.

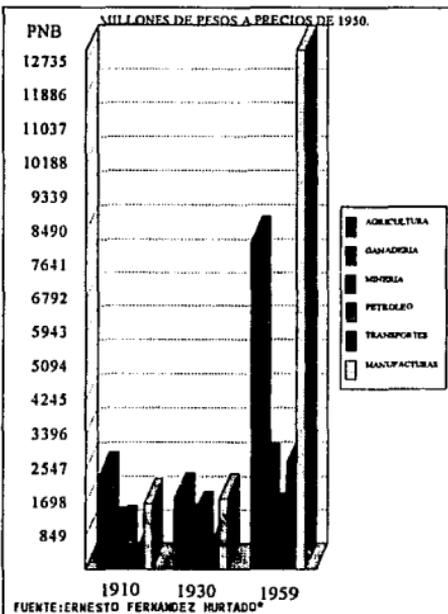
La producción minera descendió 32 %, la agrícola 2 %. Aunque la actividad petrolera repuntó en un 9 %.

Una vez salvada la depresión mundial, el desarrollo económico del país se aceleró. El maestro enrique Pérez López señala tres factores que propiciaron después de 1934, el auge económico del país:

- 1.-La recuperación de los países industrializados que aumentaron la demanda de nuestras exportaciones.
- 2.-La política interna de reparto agrario y de construcción de obras públicas;
- 3.-El gran impulso que recibió la demanda global con motivo de la Segunda Guerra mundial.

En efecto, la agricultura inicia su progreso gracias a la extensión de la superficie cultivada ( de 15 a 24 millones entre 1930 y 1960 ) y a la utilización de abonos, sistemas de riego y técnicas de cultivo más avanzadas.

La actividad industrial representó en 1945 el 18% del PIB, aunque la minería y el petróleo se redujeron 5%.



El aumento sostenido del PIB posibilitó la acumulación de ahorros que en el futuro ensancharían la tasa de capitalización del país.

Después de 1945 la consolidación del desarrollo económico se hacía evidente: la producción agrícola y ganadera aumentaron 123%, la petrolera -ya nacionalizada- un 272%, la eléctrica un 218% y la industria manufacturera 121%. Los servicios crecieron 98%.

Es notable que la estructura económica del país comenzaba, a finales de 1958, a cambiar al extenderse la contribución de las actividades secundarias sobre las primarias con una tendencia constante hacia la diversificación de productos.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Todos los datos estadísticos correspondientes al período 1910-1958 fueron tomados de la bien documentada obra de Pérez López, Enrique EL PRODUCTO NACIONAL en la obra MEXICO, CINCUENTA AÑOS DE REVOLUCION Fondo de Cultura Económica 1960, p.569 a 592.

Sin embargo, esta evolución creó problemas distributivos de la riqueza: cerca de un 10% de la población se llevaba el 50% del ingreso nacional, al 40% de las familias pobres apenas les tocaba el 14%.

También se descubrió que el desequilibrio se extendía regionalmente entre los estados de la república.

La creciente tasa poblacional y el aumento de la pobreza ocasionó que el Estado interviniera una vez más para corregir tales vicios de nuestro desarrollo económico, para hacer mas pareja y equitativa la distribución de la riqueza, iniciándose la época de las grandes intervenciones estatales.

Tales intervenciones no alcanzaron a mitigar a tiempo el descontento social, mismo que se desbordó en 1968, mediante un movimiento que significaba un claro rechazo al modelo de crecimiento económico adoptado a partir de 1945 y que había acentuado la distribución desigual de la riqueza siendo incapaz de crear empleos al ritmo necesario para absorber los incrementos demográficos.

**Lorenzo Meyer expone:**

*"Pese a la rápida industrialización y la modernización agrícola este modelo reafirmaba los lazos de dependencia externa y aun daba a esta nuevas características (por ejemplo en el área tecnológica). En fin, de manera no muy abierta pero evidente, el movimiento del 68 se manifestó en contra de los principales rasgos del sistema de economía mixta, al menos tal y como este se había desarrollado en los últimos años".<sup>20</sup>*

A partir de 1973 se hace patente la crisis económica. La industrialización en base al modelo de sustitución de importaciones, iniciada durante la segunda guerra mundial, solo permitía sustituir bienes de consumo duradero y no duradero pero no sentó las bases de una etapa que contemplara la sustitución de bienes intermedios a mayor escala y la de bienes de capital. Se omitió el desarrollo de la industria "hacia afuera" y la dependencia de exportaciones agropecuarias y mineras se hizo casi exclusiva. La planta industrial no era internacionalmente competitiva.

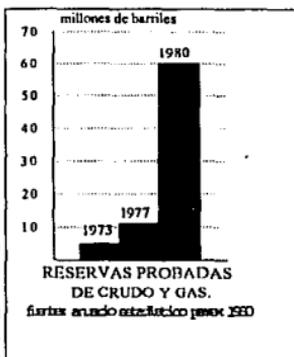
En 1976 el tipo de cambio fijo de 12.50 pesos por dólar cayó a 20 pesos y posteriormente a 22. Las exportaciones no crecieron al ritmo de las importaciones lo que provocó una balanza de pagos desfavorable. La desconfianza en los círculos financieros disminuyó la inversión privada e inició la fuga de divisas. El gobierno acudió entonces al endeudamiento a gran escala, de tal modo que el monto de su deuda saltó de 4 219 millones de dólares en 1971 a 11 612 millones en 1975. El punto de desconfianza política y económica se generalizó.

<sup>20</sup>

Meyer, Lorenzo EN HISTORIA MINIMA DE MEXICO Ed. Colegio de México. 1983. p.167

La solución inmediata a tan grave problema pareció encontrarla el gobierno en el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros que aumentaron las reservas probadas de petróleo y gas de 5 400 millones de barriles en 1973 a 11 mil millones en 1977 ( debido a los enormes yacimientos localizados en la Sonda de Campeche ) y a 60 mil millones en 1980.

La estrategia del gobierno confió que el excedente petrolero permitiría satisfacer la creciente demanda de energéticos y exportar lo necesario para disminuir el gran déficit de la balanza de pagos -agudizado en los últimos años del decenio por la importación masiva de alimentos-, aprovechando el aumento extraordinario de los precios del petróleo. a ello se añadía la canalización de recursos fiscales derivados de dicho sector que provocaría el fortalecimiento de la inversión industrial privada para que:



*"cuando el petróleo se agotara en el siglo próximo ya se hubiera consolidado la base para una riqueza industrial y agropecuaria más sólida y permanente."*<sup>21</sup>

Sin embargo, el proyecto no resultó en la forma prevista. Aunque la producción y la exportación de hidrocarburos aumentaron en forma espectacular el monto del excedente fue inferior al que se esperaba y buena parte del mismo lo absorvieron el propio PEMEX y los gastos corrientes del gobierno no lográndo modificar el signo de la balanza comercial y de pagos, en parte porque el crecimiento económico de la etapa de auge se hizo descanzar en costosas importaciones en vez de financiar esa compras con recursos propios acumulados con anterioridad. Mas que abrirse una fase creciente de exportaciones industriales el proceso de desarrollo a partir de los años ochenta se adentró en una etapa más compleja de sustitución de importaciones que se tradujeron en crecientes desequilibrios y en una dependencia financiera mayor que la que se intentaba superar.

Una parte sustancial del excedente petrolero se fugó al extranjero a través del comercio exterior de mercancías, la amortización de la deuda externa y la fuga incontrolable de capitales provocada por banqueros, comerciantes, industriales e incluso funcionarios del gobierno.

El presidente José López Portillo aportó cifras al respecto:

*" Por lo menos 22 mil millones de dólares ... suma que excede a toda la inversión extranjera en México en toda su historia."*<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Meyer, Lorenzo opus. cit., p.173

<sup>22</sup> López Portillo, José citado por Aguilar M. Alonso y otros LA NACIONALIZACION DE LA BANCA. Ed. Nuestro Tiempo. 3ª edición 1985 p.20

El primero de Septiembre de 1982, el presidente López Portillo, anunció la Nacionalización de la Banca privada y el control generalizado de cambios. La medida pretendía contrarrestar la crisis atacando los factores internos que la propiciaron, a saber:

- La falta de conciliación entre la libertad de cambio y la solidaridad nacional.
- La concepción de la economía mexicanizada como derecho de los mexicanos sin obligaciones correlativas.
- El manejo de una banca concesionada, expresamente mexicanizada, sin solidaridad nacional y altamente especulativa.<sup>23</sup>

Los empresarios privados consideraron injusta e innecesaria la expropiación, como un golpe a la libertad individual y de empresa, una violación del sistema de economía mixta y una medida anticonstitucional que agravaría la crisis. El presidente calificó la medida como:

| BANCOS                        | MILLONES DE PESOS. |
|-------------------------------|--------------------|
| BANAMEX                       | 666.630.9          |
| BANCOMER                      | 651.754.5          |
| SERFIN                        | 276.482.9          |
| COMERMEX                      | 229.992.9          |
| ATLANTICO                     | 69.473.7           |
| BCH                           | 56.291.2           |
| BANPAIS                       | 49.900.0           |
| CREMI                         | 43.258.5           |
| BANCRECER                     | 40.810.0           |
| MERCANTIL                     | 35.730.0           |
| CONFIA                        | 32.741.0           |
| OTROS                         | 256.156.8          |
| TOTAL                         | 2 399. 212.4       |
| ACTIVOS DE LOS BANCOS EXPROP. |                    |

*"el inicio de una nueva estrategia de crecimiento que a pesar de la premura y de los excesos ha tenido un éxito imnegable".<sup>24</sup>*

La "nueva estrategia" se consolidó en 1983 año en que se incorpora a nivel constitucional un marco regulatorio económico expreso y se adopta, tácitamente, la economía mixta, la rectoría estatal y la planeación democrática como canales de la política económica del país, política que alcanza una sorprendente expresión con el régimen económico de la actual administración del presidente Salinas.

Los claros y justificados antecedentes históricos y el preciso contenido ideológico revolucionario de nuestro Estado han insertado la economía nacional bajo la corriente del constitucionalismo social de cuño orgullosamente mexicano.

<sup>23</sup> López Portillo, José citado por Pazos, Luis en LA ESTATIZACION DE LA BANCA Ed. Diana México 1982 p.23

<sup>24</sup> López Portillo, José citado por Aguilar M. Alfonso. opus. cit.,20

### III.2.-CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO.

El tratadista Alberto Trueba Urbina señala a nuestra carta magna como "*la primera constitución social del mundo*", al consagrar en su texto los principales libertades esgrimidas por la corriente liberal así como la más clara defenza de la sociedad.

La constitución mexicana rompe con los moldes cosntitucionales clásicos al introducir en su articulado preceptos relativos al sistema económico y social. Recoge los postulados básicos de la Revolución mexicana y rechaza el puro Estado de Derecho.

La constitución Mexicana de 1917 transformó la doctrina tradicional de los derechos del hombre al explicitar nuevas responsabilidades del Estado frente a la sociedad y a la economía constituyéndose en el primer eslabón de loque se conoce como Estado Social de Derecho. Imputó al estado el cumplimiento de nuevos fines: desarrollo independiente, justicia social, sociedad igualitaria, equilibrio económico y estabilidad política, dentro de un marco de institucionalidad en la actividad política y de la libertad para los individuos, grupos y la propiedad.

Es evidente que los problemas relacionados con la propiedad y la adopción de las medidas más convenientes para su regulación son la principal preocupación de los gobiernos del mundo. Es en este concepto donde se basan las distinciones entre los sistemas económicos, dode se materializa principalmente la política económica. La propiedad es una institución de doble contenido: por un lado se presenta como un elemento netamente económico, y, por el otro, como valor social. Por ello se ha dado en afirmar que la historia del mundo no es mas que la historia de una lucha de clases por la propiedad. La propiedad permite observar la vinculación entre orientación ideológica y organización económica.

Las consideraciones anteriores convierten a nuestro artículo 27 constitucional en "*la piedra angular del constitucionalismo social mexicano*". Es en la cuestión de la propiedad en donde nuestra constitución se adentra en los terrenos del Estado social de derecho. El texto original del artículo 27 constitucional otorgó al Estado la facultad para imprimir a la propiedad una concreta función social -lo que actualmene se equipararía a la facultad rectora- estableciendo las bases para la adopción de tres tipos de propiedad: **la privada, la pública y la social.**

El artículo 27 constitucional entrega a la nación el origen de toda propiedad y hace derivar de ella un ejercicio privado subordinado en todo momento a los intereses colectivos. También faculta a la nación para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, **para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.** El artículo 27 declara el dominio directo de la nación sobre bienes del subsuelo, principalmente minerales e hidrocarburos así como las aguas de los mares territoriales; establece las bases de la reforma agraria, de culminación reciente.

Por otra parte el artículo 123 constitucional introdujo los derechos laborales a rango constitucional, así como, según el Dr. Fix Zamudio:

*"el germen de algunas instituciones muy avanzadas para la época, como las bases de la seguridad social (fracción XXX), la participación en las utilidades de las empresas (fracción IX), la vivienda (fracción XII), el servicio de empleo (fracción XV) así como la jurisdicción y proceso del trabajo (fracción XX y XXI)"*.<sup>23</sup>

Sin embargo, el rango constitucional de estos derechos sociales no se implementó sino hasta el constituyente de 1917, con un claro destello en el pensamiento de Morelos quien expresó:

*"Que como la buena ley es superior a todo hombre las que dicte nuestro congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto."*<sup>26</sup>

El cura Hidalgo, con agudeza política, expidió con el más profundo sentido social su bando:

*"1.-Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad, dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicará por transgresión de este artículo.*

*2.-Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exija.*

*3.-Que en todos los negocios judiciales, documentos escrituras y actuaciones, se haga uso del papel común quedando abolido el sellado.*

*4.-Que todo aquel que tenga instrucción en el beneficio de la pólvora pueda labrarla..."*<sup>27</sup>

En las constituciones de 1824, 1834 y 1836, no se expresaron en los preceptos fundamentales de tales cartas reformas de tipo social. Ello no significa que no haya habido el propósito de que dichas reformas se realizaran. El motivo de tal olvido era que en aquellos momentos la lucha se centraba en el aspecto político: la disyuntiva república-monarquía, el choque entre centralistas-federalistas, para aflorar finalmente en la pugna entre liberales y conservadores.

<sup>23</sup> Fix Zamudio, Héctor EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y LA CONSTITUCION MEXICANA en LA CONSTITUCION MEXICANA RECTORIA DE ESTADO Y ECONOMIA MIXTA. Ed. Porrúa 1985. p.87

<sup>26</sup> D. José María Morelos y Pavón SENTIMIENTOS DE LA NACION. en Tena Ramirez Felipe LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1989. Ed. Porrúa p.30

<sup>27</sup> D. Miguel Hidalgo y Costilla BANDO DE HIDALGO. en Tena Ramirez, Felipe opus cit., p.21.

Es evidente que la pólvora representaba en ese entonces una industria estratégica. Monopolizada por España, Hidalgo se vería en una situación difícil sino liberaba tal actividad de manera que las existencias de pólvora aumentarían y pudiera abastecerse de ellas.

La etapa de 1857 a 1900 se caracterizó por un gran desarrollo intelectual en los primeros lustros y económico en los últimos, una rápida industrialización y la ampliación de las comunicaciones con débiles avances sociales que habrían de servir de galardón revolucionario.

Es verdad que la constitución de 1857 había establecido ya en su artículo 27 la posibilidad de que, por causa de utilidad pública y previa indemnización, la propiedad de las personas pudiere ser ocupada. Sin embargo el sentido social de la propiedad solo se adquirió, en México, a partir de 1917.

**Diego Valadez** encuentra en el artículo 5 de la constitución del 57, el antecedente más directo del artículo 123 constitucional vigente, aunque:

*"...al garantizar la libertad de trabajo no se ofrecía, como luego ocurrió, ninguna protección real para el trabajador. Por el contrario, establecido un sistema conforme al cual trabajadores y empleadores aparecían como iguales ante la ley, no se hacía otra cosa sino perpetuar su desigualdad ante la realidad."<sup>28</sup>*

**Daniel Moreno** critica que el sentido liberal de la economía privó en los debates de 1857, tanto en los artículos 4 y 5 como en el referente a los monopolios, artículo 28, con marcadas deficiencias sociales.<sup>29</sup>

El pensamiento avanzado de algunos constituyentes como **Arriaga, Castillo Velasco e Ignacio Ramírez**, entre otros, no fructificaron en un congreso de liberales moderados principalmente y de liberales radicales individualistas, engrosando así los anales del Congreso. Tiempo después caudillos menos letrados pero avezados en la lucha política o social, saltarían al escenario histórico con un amplio conocimiento de los problemas del campo, de la minería y de la industria.

*"...los protagonistas en la lucha armada se constituyeron legisladores en el ámbito estatal y, por fin, diputados al Congreso Constituyente. Su legitimidad no solo proviene de la mayoría electoral sino de su pasión de clase. A pesar de que un número los obreros son una minoría en Querétaro, cuando se debaten las tímidas reformas carrancistas, su sentido clasista todo lo radicaliza. En la discusión del artículo 5 del proyecto, que da origen al capítulo del trabajo y de la previsión social, es muy claro este testimonio y la participación de quienes habiendo sido obreros iban a expresar las necesidades de su origen social. Gracias, Victoria, Von Versen, Góngora, Baca Calderón y Jara, y desde luego Múgica, dan voz a los verdaderos protagonistas, a los legítimos beneficiarios del movimiento transformador."<sup>30</sup>*

<sup>28</sup> Valadés, Diego LA REFORMA SOCIAL DE LA CONSTITUCION en Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Ed. Porrúa 1983 p.9

<sup>29</sup> Moreno, Daniel EL TEMA SOCIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO en Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa 1983. p.49

<sup>30</sup> Zertuche Muñoz, Fernando EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO en LA CONSTITUCION MEXICANA RECTORIA DE ESTADO Y ECONOMIA MIXTA. Ed. Porrúa 1985. p.75

Si bien la constitución de 1857 no implantó el régimen de constitucionalismo social, significó el establecimiento de fórmulas democráticas que aniquilaron el régimen conservador, medida necesaria para el establecimiento de un Estado social de Derecho.

Al respecto se recuerda a Ponciano Arriaga:

*"Es preciso, indefectible, que llegue la reforma, que se hagan pedazos las restricciones y lazos de la servidumbre feudal; que caigan todos los monopolios y despotismos, que sucumban todos los abusos y penetre en el corazón y venas de nuestra institución política el fecundo elemento de la igualdad democrática."*<sup>31</sup>

La gran mayoría de los diputados que elaboraron la ley del 57 creían que el remedio a nuestros males radicaba tan solo en el establecimiento de los principios políticos que el libero-individualismo aconsejaba; de ahí el asentamiento de las formas democráticas más puras como panacea a las enfermedades del pueblo mexicano.

La naturaleza exógena de nuestro capitalismo, así como la impotencia del régimen liberal para hacer frente a los desequilibrios sociales propiciaron el nacimiento de una doctrina constitucional *sui generis* que sintetizaba las bases ideológicas socio-liberales de los tratadistas europeos. El reconocimiento de la existencia de una ansia vehemente de independencia y emancipación que nos acompañan desde la colonia nos hace coincidir con la ya clásica expresión del maestro Reyes Heróles: "El liberalismo mexicano nació social".

Nuestra constitución representa el esquema ideológico de transición liberal-individualista a un liberalismo social bajo el marco del Estado Social de Derecho, la Rectoría Estatal y la Planeación Democrática.

<sup>31</sup> Citado por Valadés, Diego en EL CAPITULO ECONOMICO DE LA CONSTITUCION opus cit., p.19

### III.3.-RECTORIA DE ESTADO Y ECONOMÍA MIXTA EN EL CONSTITUYENTE ORIGINAL DE 1917.

Para hacer posible los mandatos tanto del artículo 27 como del 123 se requería un cambio en el papel del Estado. La propia naturaleza de los derechos constreñidos en los preceptos referidos exigían una intervención activa del Estado a efecto de darles cumplimiento. La situación política, económica y social de las décadas que siguieron propiciaron -y exigieron- la intervención del Estado para salvar las crisis. La intervención, se pensó, era temporal. Los derechos sociales contenidos en nuestra cartra magna la hicieron necesaria, limitada, pero permanente.

Aunque desde Diocleciano y con Carlo Magno en el 794, pueden apreciarse intervenciones estatales con marcado carácter social y en los siglos posteriores el Estado intervenía como protector de las economías nacionales; la presencia del Estado nunca se constituyó permanentemente, formando parte de una normatividad específica sino de políticas económicas de los gobernantes en turno. Por ello es dable afirmar que nuestro Congreso Constituyente, al consagrar derechos sociales en el cuerpo normativo de nuestra carta magna se presentó ante el mundo como la primera constitución social, pero también como la precursora del Estado Social de Derecho.

La constitución de 1917 no solo estableció por vez primera derechos sociales sino nuevos fines al Estado: desarrollo independiente, justicia social, sociedad igualitaria, equilibrio económico y estabilidad dentro de un marco de institucionalidad en la actividad política y de libertad para individuos, grupos y la propiedad. La constitución se otorgó así misma el carácter de un programa de desarrollo económico, político y social.

El Estado mexicano abandona el viejo papel de "gendarme" de las clásicas libertades fundamentales heredadas de la declaración francesa -que por demás, solo eran factibles para los ricos- constituyéndose en un elemento indispensable para allegar a las grandes masas el disfrute real de tales derechos.

El Estado mexicano asume una función rectora producto de los derechos subjetivos que nuestra constitución otorgó a los ciudadanos, obreros y campesinos para exigir de él, la prestación de derechos positivos. El maestro Noriega Cantú define a estas nuevas funciones estatales como:

*"Derechos sociales o de crédito frente del Estado: Son aquellos derechos en virtud de los cuales, el titular puede exigir un determinado comportamiento -o bien una prestación- por parte del Estado, que asume una actitud activa y debe intervenir en favor del titular, al servicio de los intereses sociales, del bien general".<sup>32</sup>*

<sup>32</sup>

Noriega Cantú, Alfonso LA REFORMA A LOS ARTICULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. en Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Ed. Porrúa 1983 p.102

Al Estado se le imputa la obligación de procurar la existencia de un orden social y económico justo, de prestar ayuda en las situaciones de necesidades sociales; la responsabilidad de cubrir las necesidades de los ciudadanos y velar por el buen funcionamiento de la economía nacional: para ello es preciso que la política económica sea dirigida por el Estado con la finalidad de asegurar la satisfacción óptima de todas las necesidades que exige el bienestar social general.

Es importante señalar que el calificativo de social hace referencia a la corrección de los desequilibrios del individualismo clásico liberal, a través de la afirmación de los derechos sociales y de una ejecución de objetivos de justicia social mediante una intervención estatal sin inclinaciones socialistas propiamente dichas. La constitución no pretende ni un Estado totalitario ni la absorción por parte de éste de la actividad económica en su integridad. Los constituyentes del 17 lucharon en contra de los excesos del liberalismo clásico, no en contra de sus postulados básicos de libertad, igualdad y propiedad. Actualmente la intervención administrativa en la economía a través de regulaciones económicas, empresas públicas y planeación no constituyen formas de socialización sino cometidos esenciales, inherentes a todo Estado moderno.

La constitución de 1917 sentó las bases de un régimen económico sustentado en la rectoría de Estado y la Economía Mixta desechando los esquemas del socialismo y capitalismo clásicos. Si bien no se pronunció abiertamente por un determinado modelo económico, al declararse francamente por un sentido social en sus artículos 3, 27 y 123 nuestra constitución se inclina, tácitamente, hacia el régimen de economía mixta.

La aceptación expresa de dicho régimen no se ha llevado a cabo ni en 1917 ni con las reformas de febrero del 83. Sin embargo, el contenido de los artículos citados, de indudable contenido económico consagran un régimen de economía mixta, al encontrarse en ellos la clave del orden jurídico de los bienes, fuerzas y procesos económicos.

El contenido de los preceptos constitucionales de referencia, permiten colocar a México, en base a la clasificación de la Organización de las Naciones Unidas, en un Estado de economía de mercado, pero bajo el régimen de economía mixta.

Es necesario aclarar que sistemas económicos no existen más que dos: capitalismo puro y socialismo burocrático. El término "sistema económico" se conceptualiza como *un conjunto de características institucionales que enmarcan las actividades económicas*.<sup>33</sup>

Es común la adjudicación de grados de desarrollo de los sistemas económicos, así, algunos autores señalan al capitalismo subdesarrollado como un Estado de transición hacia el capitalismo desarrollado. En su transformación el Estado subdesarrollado:

*"adquiere múltiples estructuras específicas no plenamente capitalistas que lo obligan a una cantidad de compromisos que no concuerdan con su verdadera naturaleza"*.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Ortega Blake, J. Arturo DICCIONARIO DE PLANEACION Y PLANIFICACION Ed. Edicol México 1982. p.331

<sup>34</sup> Tilton Evers EL ESTADO EN LA PERIFERIA CAPITALISTA Ed. Siglo XXI México 1979. p.37

Estos compromisos lo obligan en la mayoría de los casos a intervenir directamente en la economía para corregir los desequilibrios económicos y sociales que conlleva toda acumulación de capital. La manera en que se resuelven tales desequilibrios es una cuestión netamente política -en este caso, de política económica- la conjunción de las ideas políticas y las actividades económicas dan lugar a una particular interpretación de los sistemas económicos "puros", al establecimiento de un "régimen económico".

*La conformación de un régimen económico tiene lugar mediante hechos históricos perfectamente definidos -revolución- en los cuales confluyen circunstancias políticas y sociales. Tales factores se traducen en preceptos jurídicos - generalmente de jerarquía superior - que norman las actividades económicas con miras a completar determinado sistema económico.*

Nuestra constitución, desde antes de las reformas de 1983, consagraba los presupuestos básicos del régimen de economía mixta, a saber:

1.-Un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los bienes de producción, condicionada y limitada en atención al interés público.

En efecto, el artículo 27 constitucional, párrafo primero, preceptúa:

*"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".<sup>33</sup>*

El derecho de propiedad se considera como un derecho instituido socialmente, por encima de la propiedad privada. El derecho de propiedad de los particulares es susceptible de ser regulado y limitado por la nación, a través de su historia, en beneficio del interés público. Si la utilidad pública, definida en términos de ley, así lo exige, el Estado puede expropiar los bienes de particulares, mediante indemnización.

La nación tiene el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, así como su conservación, con el fin de hacer una equitativa distribución de la riqueza pública. Esta facultad representa una amplia base del papel rector del Estado en materia económica.

La propiedad privada de ninguna manera se ve atentada, sino que goza de la protección constitucional mediante el establecimiento de diversas garantías, contenidas, principalmente, en los artículos 14, 16, 22, 26 y 28 del texto constitucional que en diversos aspectos protegen la propiedad privada contra actos de autoridad arbitrarios.

<sup>33</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editada por la Dirección General de Gobierno, Diario Oficial de la Federación 1992.

Afirma el lic. **Miguel de la Madrid Hurtado** que nuestra constitución no solo le otorgó sentido social a la propiedad sino que creó, al lado de la propiedad privada y pública, un nuevo tipo de propiedad: la social.

*"Esta nueva forma tiene su aplicación en el campo del derecho agrario, donde la propiedad ejidal y comunal se rigen por principios y normas diferentes a la propiedad inmobiliaria de derecho civil y no llegan a constituir formas de propiedad del Estado. La regulación de esta nueva forma de derechos de propiedad, de tan importantes implicaciones socioeconómicas, y cuya presencia le da una configuración especial a nuestro sistema económico, está contenida en el código agrario".<sup>36</sup>*

2.-Establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes de control directo y exclusivo del Estado sobre ciertas actividades y servicios.

Nos referimos a los bienes de dominio directo o propiedad de la nación. El artículo 27, " *piedra angular del régimen de propiedad*", según el Dr. **Witker**, establece como bienes propiedad de la nación:

- a.-Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas;
- b.-Los yacimientos minerales, incluyendo el petróleo y todos los carburos de hidrógeno;
- c.-Las aguas de los mares territoriales, las de las lagunas y esteros marítimos, las de los lagos interiores formados por corrientes constantes, las de los ríos y sus afluentes y otros recursos hidráulicos que precisa el propio artículo.

Los bienes del dominio directo de la nación son inalienables e imprescriptibles, esto es, no susceptibles de propiedad privada, sin embargo, faculta al gobierno federal otorgar concesiones sobre los mismos a los particulares en las condiciones y términos que las leyes señalen, excepción hecha del petróleo y los hidrocarburos, cuya explotación, por reforma constitucional de 1940 quedó reservada en forma exclusiva al Estado, del mismo modo se regulan los minerales radioactivos.

3.-Garantiza una serie de derechos individuales y sociales, de libertad económica, pero condiciona su ejercicio al interés público.

El artículo 5 de nuestra carta magna establece la libertad del individuo de dedicarse a la profesión, industria, comercio, o trabajo que le acomode, siempre que sean lícitos. la licitud se entiende como la adecuación de la conducta a las leyes de orden público.

<sup>36</sup>

Esta garantía puede ser vedada por decisión judicial, cuando con su ejercicio se ataquen los derechos de un tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Protege también la libertad individual de trabajo al señalar que "*nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento*"; excepto cuando se trate de un trabajo impuesto como pena por autoridad judicial; el servicio de las armas, de jurados, cargos consejales y de elección popular; funciones electorales y censales; servicios sociales profesionales.

*"La necesidad del pleno consentimiento del individuo para formar la relación de trabajo es una garantía de libertad, una limitante de importancia evidente, porque impide una política económica y social de índole coactiva en este aspecto, y obliga a respetar la libertad de los particulares".<sup>37</sup>*

Por otra parte, el artículo 123 constitucional, establece los derechos mínimos bajo los cuales patrones y trabajadores deben fijar las condiciones de trabajo: jornada laboral máxima, descanso semanal, reglas protectoras del trabajo de mujeres y menores, salarios mínimos generales y profesionales, igualdad de salario, trabajo igual, derecho de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, legislación relativas a la salubridad y seguridad en los centros de trabajo.

Asimismo, establece el derecho de obreros y empresarios para agruparse en defensa de sus intereses, formándose sindicatos, asociaciones profesionales, etc. El derecho de huelga para los trabajadores y el de paro para los patrones representan el instrumento constitucional de negociación de estas fuerzas productivas. Este derecho también se encuentra sujeto a condiciones de "*licitud*": las huelgas solo serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. Los paros serán lícitos cuando el exceso de producción hace necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable.

4.-Atribuye al Estado, a través de sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en el proceso económico con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando "*el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.*" (art. 27p.3º)

5.-Conserva el principio de libre concurrencia, al prohibir los monopolios, los extancos, las exenciones de impuestos, las prohibiciones a título de protección a la industria, así como "*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*" (Art. 28 p.2º)

<sup>37</sup> de la Madrid Hurtado, Miguel opus. cit. p.28

Las preceptos comentados establecieron el marco jurídico del régimen mixto de nuestra economía, en donde se conjugan los mecanismos de mercado, la propiedad privada sobre los medios de producción, la justicia social y, recientemente, la rectoría estatal y la planeación democrática.

## IV. EL CAPITULO ECONOMICO CONSTITUCIONAL.

### IV.1.-LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

Aunque era ya posible desprender de los artículos 3, 27, 28 y 123 de nuestra carta magna las bases de la rectoría estatal así como nuestro régimen de economía mixta; las reformas y adiciones constitucionales del 3 de febrero de 1983 significaron la imperiosa explicitación de ambos términos, en respuesta a la crisis económica y política del país. La devaluación monetaria, la inflación, la deuda externa, el aumento del desempleo, la creciente desconfianza en la administración, y el ambiente general de incertidumbre económica, amenazaban con una ingobernabilidad, con un estallido social, con una crisis de Estado. La crisis financiera mundial y la escasez de préstamos complementaron el cuadro.

Al menos así lo entendió el lic. Miguel de la Madrid Hurtado, promotor de las reformas:

*"El nuevo gobierno percibió la necesidad de ratificar y explicitar las bases del régimen constitucional de la economía mexicana. Era necesario esclarecer las reglas básicas del sistema económico para fundar jurídicamente las medidas correctivas de las crisis económicas y las reformas estructurales indispensables para dar nuevas bases al desarrollo nacional.*

*La polémica entre posiciones neoliberales extremistas y actitudes estatizantes anacrónicas exigió la redefinición de las "reglas del Juego" del sistema económico a nivel constitucional."<sup>38</sup>*

Se buscaba un estricto cumplimiento al principio de legalidad, una seguridad y certidumbre jurídicas en las actividades económicas estatales.

La iniciativa presidencial fue ampliamente discutida, principalmente por el **Partido Popular Socialista** y el **Partido Socialista de los Trabajadores**. El primero de ellos ya había formulado una iniciativa semejante en el año de 1965, en la que pedían se integrara al texto

<sup>38</sup> de la Madrid Hurtado, Miguel EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ECONOMIA MEXICANA en ESTUDIOS JURIDICOS EN TORNO A LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917 EN SU 75° ANIVERSARIO. Ed. UNAM 1992. p.450.

constitucional un Capítulo II del Título primero que se intitularía "De la Economía Nacional". Tal iniciativa fue rechazada en virtud de que:

*"Establece graves contradicciones con otros principios y normas contenidos en la constitución vigente...dichas contradicciones se plantean respecto a normas que pueden considerarse como decisiones políticas fundamentales de nuestra actual constitución.*

*Tal es el caso del enunciado que contiene el proyecto en su párrafo segundo, cuando establece que "todas las actividades económicas", lo mismo las del Estado que "las de los particulares" se sujetarán a un plan general de desarrollo...el principio que se introduce es tan amplio que abarca prácticamente toda la vida económica...chocando con los más elementales principios de libertad...la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo...quedaría restringida hasta casi desaparecer...el principio de que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento, quedaría también anulado..."<sup>39</sup>*

El 10 de diciembre de 1981 el PSUM presentó a su vez una iniciativa de reformas constitucionales de gran semejanza a la del PPS de 1965, y que igualmente fue rechazada.

Un precedente importante de las reformas en comento lo constituye el estudio realizado por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del PRI, con motivo del análisis del tema "Constitución y Rectoría de Estado". Las conclusiones obtenidas se listan a continuación dada su importancia:

*"La idea de reformar la Constitución Política para incluir un capítulo económico no parece necesaria ni oportuna dado que:*

*a) Los principios básicos de la economía mixta están dados en los artículos mencionados de la Constitución, han sido reiterados como parte de su programa durante la campaña por el ahora candidato triunfante y el pueblo los ha ratificado otorgándoles su voto.*

*b) Añadir un capítulo económico implicaría una reestructuración de toda la carta Magna, especialmente de los preceptos citados, que tendrían que reagruparse en éste nuevo capítulo. Ello sacaría a debate prácticamente toda la constitución, lo que no es necesario, y, por otra parte, parece función del Poder Constituyente, no del órgano revisor de la misma.*

*c) Las propuestas del capítulo tienden a descender a fórmulas muy complejas y detalladas, a cuestiones transitorias, secundarias y contingentes, que requerirían una revisión frecuente y constante, para atender a circunstancias variables. Ello riñe con la esencia del texto constitucional.*

*Sin embargo, no es sólo pertinente sino necesario que se hagan algunas adiciones y reformas a los textos de la Constitución Política, breves y claras, para:*

*Dar base o marco en la esfera jurídica a los nuevos conceptos y a los nuevos fenómenos de muy variada substancia que se han introducido en la realidad de la vida económica y social de nuestro país.*

*Constitucionalización de algunas materias que no tienen un fundamento muy claro (atribuciones del ejecutivo en materia económica, inversiones extranjeras y transferencia de tecnología, etc.)."<sup>40</sup>*

<sup>39</sup> Diario de los debates. Cámara de Diputados. 18 de diciembre de 1965

<sup>40</sup> citado por Martínez Báez, Antonio EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL en NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Ruiz Massieu, José F. y Diego Valadés. Ed. Porrúa. 1983 p.59

Los nuevos conceptos a los que se refiere el estudio transcrito, no son sino aquellos aportados por la corriente Europea que consagra en sus documentos fundamentales la actuación estatal en la economía, como una reafirmación del Estado social de Derecho. Las reformas son coherentes con los nuevos fines del Estado que la misma constitución le atribuyó y con los factores económicos imperantes que dístaban mucho de parecerse a aquellos que le correspondieron a su promulgación. Nuestra constitución, reformándose, cumple su función constitutiva, equilibradora, sin necesidad de recurrir a "poderes de crisis" que pudieren desembocar en prácticas dictatoriales.- a pesar que muchos sectores calificaron la expropiación bancaria como una medida autoritaria e inconstitucional-.

La iniciativa presidencial de febrero del 83, contiene en las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, y 28 (la iniciativa también recoge las reformas a los artículos 16, 27 f.XIX y XX, y 73 f.XXIX-D, XXIX-E; y XXIX-f.) constitucionales, el caracter propio de lo que la nueva doctrina constitucional denomina "Constitución económica", o más a la mexicana "capítulo económico", al poderse derivar de ellos el regimen jurídico aplicable a los bienes, fuerzas y procesos económicos del país, así como las relaciones económicas entre el Estado y los demás agentes productivos. Asimismo, conjuga los planteamientos que los diversos partidos políticos ya habían presentado al respecto: la iniciativa ya comentada del PPS (1965), la iniciativa del diputado priista Victor Manzanilla Schafer, la iniciativa de la Comisión Pluripartidista de Reformas Económicas a la Constitución, también ya comentada; la iniciativa del PPS a la LI legislatura; la iniciativa del PSUM por la cual se pedía la derogación del artículo 28 constitucional y la creación de los artículos 73 y 74 (10 de diciembre de 1981), así como la iniciativa del mismo partido de fecha 13 de septiembre de 1982. (el 16 de octubre de 1984 el PPS presentó ante la cámara de diputados una iniciativa de reformas al artículo 28 constitucional misma que no prosperó).<sup>41</sup>

## IV.2. RECTORIA ESTATAL.

El artículo 25 constitucional establece:

*"ARTICULO 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, conducirá, 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.*

<sup>41</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES Tomo V. 1985. pp.3-343

*El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en su 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 de productividad se 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 organismos que faciliten la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, 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 protegerá y alentará 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."<sup>42</sup>*

La comprensión del artículo 25 constitucional depende en gran medida de lo que se entienda por Rectoría de Estado, ya que como apunta Faya Viesca "la idea que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional es enteramente nueva constitucionalmente", el concepto como tal solo es conocido en este siglo.

*"La palabra rectoría se define en el diccionario de la Real academia de la Lengua Española como derivada del vocablo rector y significa "el que rige o gobierna".*

*"Persona a cuyo cargo está el gobierno y mando de una comunidad, hospital o colegio". El término rectoría está relacionado con el verbo regir, que se define por el citado diccionario como "dirigir, gobernar o mandar. Guiar, o conducir una cosa."<sup>43</sup>*

Cuando se atribuye al Estado la rectoría del desarrollo nacional, debe entenderse el concepto de Estado en sentido amplio y no como sinónimo de gobierno, concepto mutable. Con ello se explica que las facultades de rectoría se ejercitan a través de los Poderes de la Unión, de los Poderes de los Estados de la Federación y al Municipio, dentro del estricto marco de sus competencias, no siendo exclusiva de la Administración Pública Federal. El Poder Legislativo tiene la facultad y la responsabilidad de legislar en materia económica y social -e incluso, como se verá más tarde, establecer áreas estratégicas-. El Poder Judicial Federal participa de esta obligación, aunque hasta la fecha no se haya pronunciado jurisprudencialmente respecto al contenido de los artículos en comento, excepto en lo que a definición de monopolios se refiere:

*"Se ejerce la rectoría del desarrollo nacional al legislar, ejecutar o administrar y al juzgar."<sup>44</sup>*

<sup>42</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editada por la Dirección General de Gobierno. 1992.

<sup>43</sup> de la Madrid Hurtado, Miguel. opus. cit., p.457

<sup>44</sup> Idém. p.457

## A.-DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONOMICO.

Debe distinguirse el concepto de desarrollo económico del de crecimiento, ya que ambos términos son usados en la práctica como sinónimos siendo que representan connotaciones diversas.

La Naciones Unidas han establecido dos vertientes del término desarrollo:

-Aquella que tiene que ver con el aumento de la producción de bienes materiales y de servicios, denominada "*crecimiento económico*" tendiente al autoabastecimiento.

-Aquella que tiene que ver con la codificación del proceso de distribución de bienes materiales y de la naturaleza de las relaciones sociales...El núcleo son los cambios básicamente cualitativos y distributivos en la estructura de las sociedades, mediante los cuales se eliminan la discriminación y la explotación determinada estructuralmente, se crea y se garantiza una igualdad de oportunidades y se distribuyen de manera más equitativa los beneficios del crecimiento económico entre la población.<sup>45</sup>

Luego, por desarrollo económico debe entenderse, según Nilson Holanda:

*"Desde el punto de vista estrictamente económico, el desarrollo es un proceso de transformación estructural del sistema económico a largo plazo con el consiguiente aumento de los factores disponibles y/o a su mejor utilización, cuyo resultado final debe ser el incremento del ingreso real per cápita de la comunidad y, por consiguiente, el mejoramiento de los niveles de consumo y de bienestar general."*<sup>46</sup>

El crecimiento, en cambio, se considera como un aumento del PN cuando es superior al incremento de la población, sin que implique una mejora en el nivel de vida.

Según Lewis, el crecimiento da lugar a los llamados *modelos de crecimiento*:

1.- La exportaciones, son el motor de la primera etapa de crecimiento económico (un país no puede empezar su desarrollo desde un nivel de subsistencia de manera que produzca solamente para el mercado interior).

2.-La sustitución de importaciones, es decir, producir para el mercado interno (un país no puede iniciar su crecimiento de manera de producir solamente para el mercado interno, pero dada ya cierta producción para la exportación, se puede engendrar un progreso ulterior sustituyendo con producción interna las importaciones.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Ortega Blake, J. Arturo. opus cit., p113

<sup>46</sup> Nilson Holanda, Antonio EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA Ed.

Siglo XXI México 1974. p.177.

<sup>47</sup> W. Arthur, Lewis TEORIA Y PLANIFICACION ECONOMICA Ed. Fondo de Cultura Económica México 1979.

Lo anterior explica porqué en el porfirato se dió un crecimiento económico incapaz de sostener las demandas sociales, y que, posteriormente, después de la revolución se implantara el modelo de sustitución de importaciones con las consecuencias sociales por todos conocidas.

Son características del desarrollo:

- 1.-Modernización técnica que propicie modernización en las instituciones y prácticas sociales.
- 2.-Provisión equilibrada del equipo de capital y del ingreso nacional *per cápita*.
- 3.-Incremento general en la producción y distribución de bienes necesarios.
- 4.-Evolución de las relaciones sociales pretendiendo mayor igualdad y justicia social.
- 5.-Proceso de cambio social en beneficio de las mayorías.

*En última instancia, el desarrollo es un proceso de cambio social que persigue la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas nacionales.* Este proceso debe tener raíces endógenas y no responder a la imitación de modelos ajenos, sino a las estructuras económicas y sociales específicas de un país así como al medio ambiente y cultura. Además, ésto es lo más importante, el desarrollo debe ir acompañado de una perspectiva del deseo de alcanzar objetivos nacionales basados en la percepción singular de nuestro futuro, es decir, de un plan.

En base a lo anterior la rectoría de Estado significa:

*"Que la forma de organización social que el Estado representa, debe disponer de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se refieren al mencionado desarrollo nacional".<sup>44</sup>*

La rectoría se concibe como un medio y no como un fin; lo importante no es intervenir sino propiciar y obtener un desarrollo integral. (A mi juicio esta expresión resulta un tautología pues como ya explicamos el término desarrollo es de amplia connotación no solo económica, sino social y política. Mediante el desarrollo integral se pretende el fortalecimiento de la soberanía de la Nación y del régimen democrático, tanto como el crecimiento económico y la más justa distribución del ingreso y de la riqueza). Con la expresión integral se pretende acreditar que la materia económica puede apoyar al desarrollo político del país.

## **B.-FINES DE LA RECTORIA.**

Así, la rectoría, como instrumento estatal para garantizar el desarrollo integral nacional debe:

**a.- GARANTIZAR QUE EL DESARROLLO SEA INTEGRAL;** es decir que los beneficios derivados del desarrollo se expandan equilibradamente sobre toda la población; el territorio

p.<sup>34</sup>

<sup>44</sup> Andra de Sánchez, Eduardo en CONSTITUCION MEXICANA COMENTADA Arts. 25. 1992 p.103.

nacional y los diversos sectores, la política, la cultura, etc. En este rubro juegan un importante papel las actividades prioritarias.

**b.-FORTALECER LA SOBERANÍA DE LA NACIÓN.** Actualmente el concepto tradicional de soberanía se ha desbordado, la integración de bloques económicos, la multipolarización económica, los fenómenos multinacionales e internacionales han modificado a la luz de la realidad la vieja concepción de que la soberanía era la facultad de determinación. Esta facultad que era absoluta -se era soberano o no, sin terminos medios- se concibe ahora como una facultad relativa. Esta realidad se hace más patente en los países en vías de desarrollo y de marcada herencia colonial. Al respecto el Dr. Andrade expone:

"Todo intento de organizar una sociedad entorno a ciertos fines por medio de la formación estatal supone la preservación de la capacidad de decisión de tal instancia estatal y esa capacidad de decisión es lo que se entiende por soberanía...la soberanía es pues, la posibilidad efectiva de autodeterminarse, que en un mundo interdependiente nunca es plena. Las decisiones de cada Estado están condicionadas por diversos factores externos e internos. Vale decir que la soberanía se fortalece en la medida en que estas decisiones puedan tomarse con un menor grado de presión o influencias externas. No quiere decir que no se consideren las condiciones nacionales o internacionales imperantes, sino que, tomándolas en cuenta, no obliguen necesariamente a adoptar una determinación solo en función de esas condiciones".<sup>49</sup>

La función rectora del Estado debe traducirse entonces, en aquellas medidas que tiendan a acrecentar la capacidad efectiva de autodeterminación con el grado mínimo de "enajenación"; el desarrollo de tecnología propia, la preservación de la riqueza, la cultura nacional, la industrialización y sobre todo, el aprovechamiento racional de los recursos naturales por mexicanos y para los mexicanos. Generalmente es en este rubro en donde los deseos de soberanía se han concretizado en los países desarrollados.

Más adelante nos referiremos con mayor amplitud a este apartado por ser de suma importancia para el fondo de nuestro estudio.

**c.-FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO.** La rectoría del desarrollo se fundará en la participación popular, en la intervención de todos los sectores que mediante sus representantes aporten ideas y opiniones que contribuyan al desarrollo integral de la nación. No está por demás señalar que este objetivo del desarrollo se encuentra acorde a la definición que de Democracia da nuestra constitución en su artículo 3º, fracción II a), misma que la entiende como :

*"no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo."*

<sup>49</sup> Andrade Sánchez, Eduardo opus. cit., p104

**d.-DEBE PERMITIR EL PLENO EJERCICIO DE LA LIBERTAD Y DE LA DIGNIDAD DE LOS INDIVIDUOS Y CLASES SOCIALES.** Este fin se encuentra íntimamente vinculado a los 2 fines anteriores, pues el ejercicio de la democracia garantiza la libertad - concebida como la facultad de elegir entre varias opciones -, y la soberanía la capacidad efectiva para ejercer dicha libertad.

Respecto a la idea de dignidad el Dr. Andrade expresa:

*"Se contempla a la libertad como la capacidad real de que a partir de condiciones dignas de vida, se haga factible escoger entre diversas alternativas."*<sup>50</sup>

**e.-FOMENTAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL EMPLEO Y UNA MÁS JUSTA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA RIQUEZA.**

En general, son aplicables los comentarios acerca de la noción de crecimiento y desarrollo a que nos hemos referido anteriormente. Sin embargo, la obligación de fomentar el empleo requiere de algunos comentarios.

En primer lugar el estado no solo debe garantizar como lo hace el artículo 5º el pleno ejercicio de la libertad de trabajo, que cada quien se dedique al trabajo que le acomode, siendo lícitos, sino crear las condiciones efectivas en donde dicha realidad se haga posible. El desarrollo debe ampliar las oportunidades de trabajo. Como ejemplo, baste citar que el Estado puede obstaculizar la implementación de altas tecnologías -robótica- que pudieren desplazar abundante mano de obra, es decir que no corespondan a la realidad económica del país con una oferta laboral abundante y barata.

### **IV.3.-SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.**

Para llevar a cabo los fines del desarrollo nacional el Estado debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica. Al respecto, permitásenos por un momento introducirnos al estudio del artículo 26 constitucional, mismo que a la letra dice:

**"ARTICULO 26.** *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.*

<sup>50</sup>

Andrade Sánchez, Eduardo opus. cit. p.105

*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 Pública 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 la 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 señala la ley."*

La planeación, como vimos en el primer capítulo, no es propia de los países socialistas ni obedece, su origen, a la bipolaridad económico-política URSS-EUA. La planeación es una añaña práctica, aunque episódica y de menor extensión, de toda administración.

En México la planeación abarca desde la Ley sobre Planeación General de la República, de 1930. **Lázaro Cárdenas** es el primer presidente de la nación que en base a un "*plan sexenal*" como plataforma, arriba al poder. A pesar de las crisis políticas que le precedieron, a partir de entonces el gobierno federal realizaría numerosos intentos para ordenar y encauzar su acción en el campo del desarrollo nacional, esfuerzos que tendrían su expresión más clara en la expedición del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en donde se establecieron las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La iniciativa del presidente Miguel de la Madrid ( diciembre 3 de 1982 ) recogió de la consulta popular de su campaña electoral, la necesidad de darle forma y conducción al desarrollo mediante un instrumento nacional que abarcara a todos los sectores. La Planeación Democrática representó la orientación económica de un programa del gobierno.

## A.-CARACTERISTICAS.

El artículo 26 señala como obligación estatal organizar el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo nacional, cuyas características son:

**1.-DINAMISMO.** Es decir, que alejándose de un estatismo y de una mutabilidad caprichosa, el sistema de planeación sea capaz de absorber las circunstancias económicas políticas y sociales que se le presenten, respondiendo a las nuevas necesidades.

**2.-PERMANENCIA.** Asimismo debe tener un carácter permanente, considerándose este término no como sinónimo de estabilidad -lo que resultaría en contradicción al inciso anterior- sino de continuación de acciones orientadas a un fin general aunque las circunstancias que propiciaron el programa cambien.

Para entender lo anterior es necesario explicar que plan y programa no son conceptos sinónimos. Sus diferencias son de grado. Un plan recoge la generalidad de objetivos y aspiraciones dándoles unidad y congruencia. Los programas -elaborados por las entidades de la administración pública centralizada- dan cumplimiento a la parte del plan que le tocó a esa rama de la administración.

**3.-EQUIDAD.** Se refiere a la atención equilibrada de las demandas de los sectores de la población, lo que no es contrario al establecimiento de prioridades ya que éstas atienden a la protección del sector más desprotegido: el social.

**4.-SOLIDEZ.** Dice el Dr. Andrade:

*"Por solidez debe entenderse, en estricto sentido, la congruencia de las diferentes finalidades dentro de un marco general que permita realmente alcanzarlas".<sup>51</sup>*

La solidez está estrechamente vinculada a la equidad, pues es a través de la consecución y alcance de prioridades mediante las cuales se hace posible la realización de las subsecuentes fases del desarrollo.

Los caracteres señalados participan de los objetivos principales de la rectoría: independencia nacional y democratización política, económica y social, y por ende, la soberanía, asimismo estos caracteres son aplicables a todo proceso planificador, pues toda planificación busca el desarrollo económico.

## B.-RASGOS ESENCIALES.

Los rasgos esenciales de nuestro Sistema Nacional de Planeación Democrática son:

**1.-QUE SEA DEMOCRÁTICA.** Es decir, que la planificación debe formularse en base a una participación del pueblo *"mediante los procedimientos de participación y consulta popular conque la Ley faculta al ejecutivo"*.

Para instrumentar la participación social en la planeación, en 1983 se instalaron 20 foros de consulta popular integrados en comisiones: desarrollo industrial, comercio exterior, desarrollo rural, desarrollo tecnológico, productividad y capacitación; desarrollo urbano, energéticos, turismo, pesca, salud, educación, deporte y recreación; agua, justicia, empresa pública, reforma agraria integral, ciudad de México, sistema integral de transporte, modernización comercial y abasto popular, ecología y comunicación social.

De la realización de los foros de consulta surgió el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y los programas sectoriales de mediano plazo.

<sup>51</sup> Andrade Sánchez, Eduardo opus. cit., p.110 art. 26

La consulta popular se extendió a las entidades federativas mediante la instalación de foros estatales de consulta y firma de Convenios Unicos de Desarrollo entre el gobierno federal y cada una de los estados, como una reafirmación de nuestro régimen democrático y franco respeto a la soberanía e independencia de cada Estado.

Asimismo, el artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de planeación nacional que promuevan el desarrollo económico y social, así como a expedir leyes en materia de 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, social y nacionalmente necesarios. La función legislativa, canal de la expresión popular, hace posible la expedición de La Ley de Planeación, base de las acciones programáticas de las dependencias gubernamentales.

En el ejercicio de sus facultades el Congreso de la Unión influye en la configuración jurídica de la planeación del desarrollo pues aprueba la Ley de ingresos y presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como en la revisión de las cuentas públicas respectivas. Sin merma de las atribuciones que en sus fracciones el mismo artículo le confiere y que configuran claramente la intervención estatal en la economía mucho antes del establecimiento constitucional de los artículos en comento. Baste citar que el Congreso está facultado para imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (f. VII); dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y mandar pagar la deuda nacional (f.VIII); legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica; comercio; juegos con apuestas; servicios de banca y crédito; energía eléctrica y nuclear; para establecer el banco único de emisión y para expedir leyes reglamentarias del artículo 123 (f.X); 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 (f.XVII); para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, dictar reglas para fijar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (f.VIII); para establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales que sean del dominio directo de la nación, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y otros productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza (f. XXIX); para expedir leyes tendentes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (f. XXIX-F).

La Ley de planeación, reglamentaria del artículo 26 constitucional, fue publicada el 5 de enero de 1983 y desarrolla dicho precepto. Reitera los principios sobre los que deberá estar basada la planeación, según el artículo 26, a saber:

a.-El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

- b.-La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo y la consolidación de la democracia como sistema de vida...impulsando la participación social en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;
- c.-La igualdad de derechos en la atención de las necesidades básicas de la población y la mejora en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria;
- d.-el respeto irrestricto de las garantías individuales y de los derechos sociales y políticos;
- e.-El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr el desarrollo y equilibrio del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y
- f.-El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social. (art. 2° de LP).

El presidente deberá remitir el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones, el poder legislativo formulará las observaciones -no se le remite para su aprobación- que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan (art. 5° LP). El ejecutivo federal, en su informe anual al Congreso, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales. Además, en el mes de marzo de cada año, el ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas mencionados. También dispone dicha ley que el contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del distrito federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información derivada del sistema nacional de planeación (art. 6° LP). También se prescribe que el presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos de egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales del Plan Nacional de Desarrollo (art. 7° LP). Los Secretarios de Estado y el Jefe del departamento del Distrito Federal, al dar cuenta anualmente del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional, así como sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social en el campo de su competencia (art. 8° LP).

La propia ley de Planeación, en su capítulo 3°, regula la participación social en la planeación, y en el capítulo 5° la vertiente de coordinación con los gobiernos de los estados, así como en el capítulo 6° la concertación e inducción con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados. A tales vertientes de la planeación nos referiremos en el apartado siguiente.

**2.-SU NATURALEZA INDICATIVA.**- El Plan Nacional de Desarrollo solo es obligatorio para la Administración Pública Federal, que a través de sus programas darán cumplimiento. Sin embargo, como lo apuntamos en el capítulo 1° el Estado mediante su intervención hace algo más que orientar la economía, sino que la induce. Lo importante de esta característica es que reconoce la existencia tripartita de los sectores económico-sociales y el carácter mixto de nuestra economía, aceptando el principio de libre concurrencia, desechando la tendencia socialista.

Miguel de la Madrid señala:

*"Sin embargo, el Plan nacional de desarrollo y los programas que de él se deriven, pueden establecer bases para coordinar acciones mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y concertar e inducir acciones con los particulares. Encontramos así las vertientes de coordinación, concertación e inducción de la Planeación Democrática y participativa. Cualquiera de estas vertientes debe ejercerse también con apego al ordenamiento jurídico, particularmente las acciones de inducción en cuanto afecten la esfera jurídica de los particulares."*<sup>52</sup>

Como la Planeación no constituye fuentes de obligación para el sector privado y el sector social, su naturaleza democrática dió lugar a un conjunto de relaciones entre el gobierno y sus órganos, entre éstos y el sector social y privado, materializadas en la etapa de instrumentación que forma parte del proceso global de planeación.

Dicho proceso se integra por las siguientes etapas:

**A.-LA FORMULACIÓN;** en donde se elabora el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo;

**B.-LA DE INSTRUMENTACIÓN;** en ella se formulan los programas anuales que materializan los objetivos de mediano y largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo;

**C.-ETAPA DE CONTROL;** consistente en la detección y corrección de insuficiencias o desviaciones en la ejecución de las acciones o en la propia instrumentación. Su finalidad es garantizar el eficaz cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación, ya sea por las autoridades gubernamentales o por el sector privado o social si se han obligado a ello mediante alguna de las vertientes de la planeación.

**D.-LA ETAPA DE EVALUACIÓN;** en donde se cotejan periódicamente las previsiones y los resultados.

Las vertientes de la planeación son los mecanismos políticos que permiten dar permanencia y coherencia al ejercicio de la planeación, al involucrar al sector público, privado y social en su cumplimiento. Estas vertientes son:

**A.-DE OBLIGACIÓN;** para la Administración Pública federal, centralizada y paraestatal.

**B.-COORDINACIÓN;** integra las acciones de planeación que la federación realiza frente a los gobiernos estatales en las entidades federativas y a través de éstas con los municipios por medio de los Convenios Unicos de Desarrollo que el ejecutivo federal celebra cada año con los ejecutivos de las entidades federativas -su antecedente inmediato son los Convenios Unicos de Coordinación-. Al respecto Rubén Valdez Abascal expone:

*"Los Convenios Unicos de Desarrollo, en el ámbito de la Planeación Democrática se han convertido en instrumentos en los que se acuerdan variadas acciones que conciernen, por*

<sup>52</sup> de la Madrid Hurtado Miguel opus. cit. p 463

un lado, a la federación y, por el otro, a los estados, o bien a uno y otro en beneficio de la nación. En lo fundamental las materias que someten ambos órdenes de gobierno al acuerdo de voluntades suelen ser la ejecución conjunta de planes de desarrollo regional; la transferencia de recursos presupuestales federales para financiar planes estatales de desarrollo, cuando éstos tienen repercusiones de índole nacional, y la determinación de prioridades tanto federales como estatales, a efecto de hacerlas coincidentes o tenerlas presentes en todo esfuerzo de planificación que la federación emprenda. En algunos de éstos casos la federación se compromete a que en el seno de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) se unifiquen esfuerzos de ambos órdenes de gobierno para racionalizar recursos y fortalecer a los propios estados y a los municipios, para cuyo efecto éstos últimos deben tener la intervención que les corresponda.<sup>53</sup>

Así, la acción de planear no es exclusiva del gobierno federal, sino que se extiende a las entidades federativas y al propio municipio. (art. 33 LP).

**C.-INDUCCIÓN;** se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social a efecto de producir un impacto en la actividad de los particulares.

El Lic. Carlos Salinas de Gortari afirma:

*"Para poner en práctica la inducción, es indispensable recurrir al manejo de un conjunto de instrumentos que buscan fomentar o desestimular determinado tipo de respuesta de los agentes económicos, modificando ciertos parámetros o variables que a su vez inciden en las decisiones de dichos agentes."*<sup>54</sup>

Es en esta vertiente en donde la presencia del poder legislativo tiene máxima importancia, al instrumentar, en el ámbito de su competencia, un conjunto de leyes de carácter económico, con tendencias a la promoción o regulación de actividades económicas concretas, por ejemplo, la Ley de Turismo. En esta vertiente el Estado adquiere su carácter "promotor".

**E.-CONCERTACIÓN;** comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público, el privado y el social. La concertación se refiere tanto a la etapa de formulación del plan -a través de los foros de consulta popular- como a su ejecución a través de -según el art. 26 de la LP- acuerdos, contratos o convenios. El artículo 38 de la LP deja, al arbitrio de las partes el establecimiento de las consecuencias y sanciones que se deriven del incumplimiento de los convenios.

<sup>53</sup> Valdez Abascal, Rubén DIMENSION JURIDICA DE LA PLANEACION en LA CONSTITUCION MEXICANA RECTORIA DE ESTADO Y ECONOMIA MIXTA. Ed. Porrúa 1985. pp.377- 378.

<sup>54</sup> Salinas de Gortari, Carlos LA INDUCCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION EN MEXICO. en ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO. SPP. 1981. p.172.

El carácter democrático de la planeación en la vertiente de concertación, afirma Rubén Valdez, exige que la decisión de los sectores social y privado de celebrar convenios con los representantes gubernamentales se adopte en un clima de libertades, de suerte que una vez concretados y suscritos los compromisos de ambas partes, son de cumplimiento obligatorio y entrañan, para el copartícipe que concierne con el Estado, consecuencias de naturaleza jurídica previstas con pleno conocimiento de causa, durante el perfeccionamiento de los acuerdos censuales.

Una vez llevada a cabo la participación democrática se hace necesario ejecutar el proceso de planificación, es decir, la formulación, la instrumentación, control y evaluación del plan.

Para hacer posible el control y la evaluación, se exige la determinación de los órganos responsables del proceso de planeación. El ejecutivo y sus órganos.

La obligación de que los objetivos de la planeación se determinan en función de "*los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución*", reafirma el carácter programático de nuestra carta magna (la constitución es norma y programa) y la concepción social del Estado de Derecho.

En resumen, el **Sistema Nacional de Planeación Democrática** se concibe como un método de gobierno por el que se organizan las actividades del sector público, se asignan recursos y se establecen alternativas bajo el contexto de la participación sectorial para el logro y consecución de los objetivos nacionales.

Volviendo ahora al artículo 25 constitucional, corresponde el análisis del su párrafo 2º, por el cual se determinan los instrumentos de la rectoría estatal, a saber:

- 1.-La planeación.
- 2.-coordinación.
- 3.-La orientación (inducción).<sup>55</sup>
- 4.-La conducción;
- 5.-Regularización
- 6.-Fomento.

La regulación se identifica con la inducción, pues la regulación supone la labor directiva del gobierno mediante actos legislativos y ejecutivos que garanticen la aplicación de las medidas necesarias para que la actividad económica a los fines propuestos. Como ya se explicó a través de legislación el Estado induce las actividades económicas, ya sea fomentándolas -creando condiciones favorables para su desarrollo- o gravando su desenvolvimiento.

La conducción abarca la gestión directa de las ramas de la economía de las que se encarga el propio Estado en exclusiva o no (áreas estratégicas y actividades prioritarias).

<sup>55</sup> Estos instrumentos ya han sido abordados en el estudio del Sistema Nacional de Planeación y sus vertientes.

Los párrafos siguientes del artículo en comento establecen en dos notas esenciales el marco mixto de nuestra economía:

- a.-La concurrencia de los sectores económicos al desarrollo nacional; y
- b.-Las áreas estratégicas y las actividades prioritarias.

El término sector puede entenderse como:

**1.-Un conjunto de categorías o factores estructurales de la economía.**<sup>56</sup> Ellos son:

*-El sector primario, que comprende las actividades que se ejercen próximas a las bases de los recursos, (agricultura, actividades extractivas, pesca, etc.).*

*-El sector secundario, abarca las actividades mediante las cuales los bienes son transformados (industria, minería, construcción, energía eléctrica, etc.).*

*-El sector terciario, comprende la atención de necesidades cuyo producto no tiene expresión material (educación, transporte, justicia, comercio, turismo, servicios diversos, etc.).*

**2.-Como un ámbito de actividad económica definida por el tipo de propiedad de los medios de producción:**

- ♦ *El sector privado, que es aquella parte del sistema económico ajena al control gubernamental. Coincide con las actividades productivas propias de la empresa privada o acciones orientadas a la venta de bienes y servicios generados por la demanda: se conforma por los medios de producción de propiedad privada ya sea directamente o como accionistas.*
- ♦ *El sector público, como un conjunto de acciones u órganos institucionales que integran el estado o se hallan bajo su control directo, y que le permiten intervenir en diversas maneras en el proceso socioeconómico, incluso producir, distribuir bienes y prestar servicios públicos: éste sector se integra por las empresas de propiedad pública, total o mayoritaria.*

Al respecto es de hacerse notar que no debe identificarse al sector público con el Gobierno de la República, el gobierno no es un sector económico sino el depositario del poder público que desarrolla las funciones atribuidas al Estado en ejercicio del mandato popular soberano, en dado caso, podría hablarse de un "sector gubernamental" constituido por los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales del Estado -tanto estatales como locales-; el sector público está compuesto de una gran cantidad y variedad de entidades cuyas transacciones ejercen una influencia de primera magnitud en la economía nacional.

<sup>56</sup>

Ortega Blake, J. Arturo opus cit., p.327

- *El sector social; esta compuesto por las actividades y funciones propias de las organizaciones, asociaciones, sindicatos, partidos políticos, que no dependen del sector público y que son ajenas al mecanismo empresarial privado. esta clasificación por exclusión se debe a la necesidad de determinar y denominar una serie de acciones independientes a los ámbitos público y privado. Sus actividades se fundan en la propiedad social, es decir, formas de apropiación colectiva, por ejemplo, ejidos, sindicatos, comunidades agraria y cooperativas.*

*"De hecho -dice el maestro Faya Viesca- , la totalidad de los ejidatarios, trabajadores o cooperativistas, en su calidad de personas individuales son susceptibles de formar parte de este sector -se refiere al sector privado-. El sector social no esta formado por los ejidatarios, trabajadores y cooperativistas en su calidad de individuos sino las instituciones como grupo y como instituciones (ejido, sindicato, cooperativa) son los que constituyen el sector social."*<sup>57</sup>

El párrafo aludido posibilita la concurrencia de los tres sectores en la economía sin que se excluyan mutuamente, ello no significa la negación de que dichos sectores se encuentren en pugna por la obtención de mayores y convenientes espacios de desenvolvimiento. Se garantiza la coexistencia de la propiedad pública, privada y social, sujeta siempre al interés nacional, bajo un criterio de equidad social:

*"Por equidad social debe entenderse la aplicación de fórmulas que mantengan el equilibrio del desarrollo y que no beneficien a una parte de la sociedad en detrimento de otra"*<sup>58</sup>

En cumplimiento al principio de equidad social, el artículo 25 constitucional establece a favor del sector social y privado -se excluye al sector público- el aliento y protección del Estado en relación a las actividades económicas que realicen.

El maestro Faya Viesca encuentra en éste precepto toda una "garantía constitucional de fomento y subvención para los particulares". El Dr. Witker por su parte, ve en éste párrafo el perfil neoliberal que obliga al Estado a:

*"...jugar un papel de subsidiario activo en el aliento y protección del sector privado sin que dicho sector tenga la obligación de actuar dentro de los esquemas de planeación nacional. es decir, hay un compromiso estatal de estímulo y protección a un sector que no adquiere compromiso con los objetivos globales de la nación"*<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Faya Viesca, Jacinto opus. cit., p77

<sup>58</sup> Andrade Sánchez, Eduardo opus. cit., p108

<sup>59</sup> Witker, Jorge LA FUNCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA en NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Ruiz Massieu, José F. y Diego Valadés Ed. Porrúa. 1983 p.76.

En lo particular considero errónea tal apreciación pues de la lectura del párrafo tercero del artículo en estudio se desprende textualmente que los sectores concurrirán "con responsabilidad social" al desarrollo nacional. Esa responsabilidad social entraña la obligación de contribuir al cumplimiento de los objetivos nacionales sin menoscabo de los compromisos que mediante la vertiente de concertación adquieran con la federación.

Podría pensarse como lo hace el Dr. Andrade, que el último párrafo del artículo 25, al establecer que "*la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional en los términos que establece esta constitución.*", exige al sector privado de contribuir al desarrollo nacional, lo que no ocurre, pues además de que le es aplicable el razonamiento aludido al párrafo tercero del artículo 25 constitucional, esgrimimos las diferencias ya comentadas entre los términos desarrollo y crecimiento y que sin mayor abundamiento podemos subrayar que el primero de ellos, el desarrollo, tiene un carácter inherentemente social. Baste también notar que el párrafo 4º del mismo artículo sujeta las actividades de los tres sectores 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*".

Por otra parte, es loable que la reforma considerara la preocupación mundial sobre el medio ambiente.

Lo que si observamos, es una limitante al sector social, al establecer el referido artículo en su párrafo 7º que:

*"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, 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."*

Luego entonces las actividades del sector social tenderán no a la obtención de lucro, sino a la satisfacción de necesidades generales básicas.

*"...no todos los bienes y servicios resultan socialmente necesarios en la misma medida. Para el desarrollo nacional es más importante fomentar la producción de bienes que respondan a una necesidad social y no a demandas artificialmente creadas. Por ejemplo, es indiscutible que la producción de alimentos, desde el punto de vista social, tiene mucha mayor relevancia que la de cosméticos o aparatos electrónicos sofisticados. Son aquellos bienes que satisfacen necesidades fundamentales los que deben entenderse como socialmente necesarios"<sup>60</sup>*

Podría pensarse que injustamente se limita a este sector; sin embargo, considérese que el propio artículo 25 preceptúa que dicho sector gozará, con garantía de ley, de todos los mecanismos que faciliten su organización y su expansión, que las actividades que realiza no constituyen monopolio, y que importantes actividades económicas solo pueden ser explotadas por el sector social -captura de camarón-. Si se admitiera el móvil de lucro en las actividades del sector social entonces tales actividades si constituirían monopolios y se rompería el principio de equidad social en el trato de los sectores que el mismo artículo establece.

*En síntesis el artículo 25 por sí solo contempla las reformas comentadas; concretiza en su texto la tácita presencia de los sectores privado, público y social, como protagonistas del desarrollo económico nacional cuyo ámbito de acción se enmarca en el régimen mixto de nuestra economía, orientada por el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el respeto a las garantías individuales y sociales y el ejercicio de la rectoría de Estado con estricto apego a los mandatos constitucionales.*

Toca ahora referirnos a la materia de este estudio.

## **CAPITULO 4**

# **AREAS ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS DEL DESARROLLO NACIONAL**

## I. GENERALIDADES.

*LAS DISPOSICIONES DE UNA CONSTITUCIÓN NO SON FÓRMULAS MATEMÁTICAS QUE EN LA FORMA TENGAN SU ESENCIA; SON INSTITUCIONES ORGÁNICAS, VIVIENTES: SU SIGNIFICADO ES VITAL, NO FORMAL Y DEBE CAPTARSE NO POR LA SIMPLE CONFRONTA DE LAS PALABRAS CON EL DICCIONARIO, SINO CONSIDERÁNDO SU ORIGEN Y LA LÍNEA DE SU CRECIMIENTO.*

Oliver Wendell Holmes.

La acción económica estatal no puede explicarse abstrayéndolo de su evolución social, económica y política, de su historia. Para obtener una precisión conceptual es necesario vincular al Estado con su desarrollo histórico y necesariamente con la comunidad internacional de Estados en el que esta inmerso y que se convierte día a día en una variable de interdependencia.

El peculiar carácter del sistema económico mexicano surge, como hemos visto, de una revolución social (1910) que aglutina en el texto de una carta constitucional programática la tradición liberal y los derechos sociales, fruto de lucha de masas campesinas y obreras.

Del encuadramiento de estos conceptos aparentemente antitéticos surge nuestro liberalismo social como antecedente ejemplar de otras constituciones e inaugural del Estado Social de Derecho.

El programa constitucional mexicano desde entonces busca el equilibrio de intereses en un esquema nacional e internacional que se torna cada vez más complejo. El Estado mexicano ha tenido que modernizar su papel real en el proceso de acumulación de capital y fomentar una cultura política democráticamente participativa. Mediante su presencia trata de evitar las disfuncionalidades entre lo prescrito por la norma y lo fácticamente realizado. Nuestro entorno social da cuenta de tales disfunciones.

El Estado mexicano, conciente de esa situación, se moderniza para alcanzar metas de bienestar general que acorten distancias entre clases sociales y permitan avanzar hacia una verdadera sociedad igualitaria, democrática y soberana.

A dar cuenta de uno de los principales instrumentos de que se ha valido el Estado para dirigir el desarrollo económico y avanzar en la concreción del proyecto nacional, se avoca este capítulo.

## II.OBSERVACIONES SEMANTICAS GENERALES SOBRE LOS TERMINOS AREAS, ACTIVIDAD, ESTRATEGICO Y PRIORITARIO.

La palabra española *área* deriva del término *aréa* que significa *el espacio de tierra comprendido entre ciertos límites* o bien, en la acepción que nos interesa, *espacio en que se produce determinado fenómeno o que se distingue por ciertos caracteres geográficos, botánicos, zoológicos, económicos, etc.*<sup>1</sup>

Por otra parte, la palabra *actividad* deriva del término latino *activitas*; que tiene su equivalente griego en *-átiś*, significa *facultad de obrar, prontitud en el obrar o conjunto de operaciones o tareas propias de una persona o entidad.*<sup>2</sup>

*Estratégico* deriva del latín *estratégicus* y éste del griego *estrategus*: *perteneciente a la estrategia, que posee el arte de la estrategia.* Por *estrategia*, del latín *estratégia*, y este del griego *orpayshyla*, *general, jefe*; se entiende *el arte de dirigir las operaciones y en una segunda acepción: tratar para dirigir un asunto.*<sup>3</sup>

Por último, se entiende por *prioridad*, *la anterioridad de una cosa respecto de otra en tiempo o en orden* o bien, en su connotación filosófica, *anterioridad o preferencia de una cosa respecto de otra precisamente en cuanto es causa suya o aunque existan en un mismo instante de tiempo.*<sup>4</sup>

Las lenguas neolatinas, inglesas y sajonas, hacen converger sobre los términos en comento los sentidos mas diversos; gozan de una gran riqueza significativa, lo que dificulta su empleo inequívoco en el lenguaje jurídico, al que por lo demás no le es propio pero donde generalmente, según el maestro **Jorge Luis Dueñas**, los múltiples usos de los vocablos *áreas*, *sector*, *rama*, *industrias básicas*, *proyecto*, colman los documentos de anfibologías y polisemias.

La actividad legislativa y el discurso político han sucumbido ante la multivocidad de sus sentidos, creando confusión y sinonimias aparentes que en nada contribuyen al esclarecimiento de tan delicada cuestión.

El mismo texto constitucional incurre en imprecisión. El párrafo 4º de artículo 25 constitucional preceptúa:

*"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..."*

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Decimonovena edición 1970. p.114

<sup>2</sup> Ídem. p.21

<sup>3</sup> Ídem. p.587

<sup>4</sup> Ídem. p.587

y en el párrafo 5º establece el mismo precepto:

"Asimismo, podrá participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo."<sup>5</sup>

Siendo que en el resto de los artículos 25 y 28 constitucionales se hace una clara distinción entre áreas estratégicas y actividades prioritarias. Al menos a ello se avocó la **Comisión Legislativa de Gobernación y Puntos Constitucionales** al revisar la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 28 y 73 constitucionales de diciembre 3 de 1982, considerando conveniente hacer algunos cambios en el texto de reformas a fin de contribuir a su mejor comprensión, unidad y congruencia:

*"Si en el artículo 25 se menciona la palabra o el concepto "áreas", es consecuente que nosotros, los miembros de la Comisión proponamos a esta soberanía que también en el 28, en las distintas partes que lo integran, se habla del concepto "áreas" en lugar de actividades, como trula el texto original de la iniciativa.*

*En consecuencia, en el artículo 5º del proyecto de Decreto que se somete a consideración, se propone iniciar el párrafo cuarto del artículo 28 de la siguiente manera:*

*"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto." y viene la relación de estas áreas.*

*Con el mismo propósito se propone cambiar también en el texto del párrafo sexto del artículo 28, para quedar como sigue:*

*"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo". En lugar de: "...la eficaz explotación de las actividades estratégicas a su cargo", como decía el texto de la Iniciativa.*

*Una vez mas se cambia el concepto de áreas por el concepto de actividades."*<sup>6</sup>

Asimismo, la terminología se multiplica y degrada ante la presencia de vocablos indistintamente utilizados en los Planes y Programas.

El capítulo de "Política Económica General", del **Plan Nacional de Desarrollo (PND)** para el sexenio 1984-1988, al establecer los objetivos fundamentales de la política de gasto público, habla de fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional.

El **Programa Nacional de Fomento Industrial y de Comercio Exterior 1984-1988 (PRONAFICE)** afirma que el papel del Estado como actor económico directo se expresa con claridad con la inversión en las ramas prioritarias y estatísticas.

<sup>5</sup> obviamente, el subrayado es nuestro.

<sup>6</sup> De la Madrid H. Miguel EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO Tomo II. 1983. p.46

En el lenguaje económico y administrativo, una área o actividad pueden significar un sector, subsector, rama o subrama de la economía, con lo que se podría hablar indefinidamente de prioridades en las estrategias o prioridades estratégicas, o de estrategias prioritarias o como establece el PRONACIFE "áreas de concurrencia prioritaria". La cuestión se complica ante la falta de congruencia entre planes y programas.

En el Plan Nacional de Desarrollo, del sexenio pasado próximo, no hay definición alguna de áreas estratégicas o de actividades prioritarias.

En el debate legislativo las respuestas han sido menos que las preguntas y políticamente discrecionales:

**-DIPUTADO HECTOR RAMIREZ CUELLAR (PPS):** ... *En la actualidad el Estado controla ya el 65% de la economía nacional y cada vez más eleva su intervención en actividades prioritarias, porque para nosotros no existe, no existirá después, una distinción arbitraria absoluta entre las áreas estratégicas y las actividades de tipo prioritario.*"

**-DIPUTADO DAVID OROZCO ROMO (PDM):** ... *Y luego vienen las actividades prioritarias. ¿Qué es lo prioritario? No se define, se puede argumentar que en la constitución no se pueden definir pero si se pudo haber dado una definición conceptual o una enumeración que después se aplicará a otras áreas por analogía, pero no se hace. ¿Qué es lo prioritario? Puede ser que se diga: lo prioritario es lo que yo tengo, lo que ahorita manejo, eso es lo prioritario o lo que voy a comprar. De tal manera que la propiedad estatal de los medios de producción se va extendiendo como una mancha de tinta hasta cubrir toda nuestra economía.*"

**-DIPUTADO MARCO ANTONIO FRAGOSO (PAN):** ... *En el párrafo cuarto del artículo 28 se enumeran las áreas que corresponden al sector público, sin embargo el último párrafo de esa enumeración...se agrega: "y las que expresamente señalen las leyes que explidan el Congreso de la Unión...Esta apertura implica una contradicción, ¿o es la Constitución o son las leyes comunes las que definen las áreas en que se divide la economía mixta?"*

El problema ya había sido atizado por el C. Diputado **Bernardo Batiz Vázquez** del Partido Acción Nacional (PAN), el cual, al refutar las reformas manifestó en su objeciones que:

*"...una de las populosas ventajas de la reforma pudiera haber sido la definición de las áreas que en el sistema de economía mixta y deja en este campo nuevamente una frontera gelatinosa e indefinida que no podemos dejar pasar por alto... en Acción Nacional pensamos que se requiere definir la economía mixta, determinando las áreas precisas de los particulares y de gobierno con todo rigor y sin dejar lugar a dudas y esto no se hace en el proyecto que analizamos."*<sup>7</sup>

<sup>7</sup> de la Madrid H. Miguel opus cit., pp.53, 105, 194

En la doctrina y en la cátedra son pocos los autores que se han referido a nuestro tema; sin profundizar en su estudio se limitan a tocarlo someramente dándolo por supuesto o conocido.

El Dr. **Andrade Sánchez** entiende por áreas estratégicas:

*"Las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cuyo control por potencias extrañas pone en riesgo la independencia."<sup>8</sup>*

Asimismo, considera a las actividades prioritarias como:

*"Son aquellas áreas que por las circunstancias, resulta más conveniente fomentar en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. No son éstas, como las áreas estratégicas, necesariamente fundamentales o básicas para el desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía pero si pueden constituir esferas que, por las particulares circunstancias imperantes, sea necesario atender con antelación a otras."<sup>9</sup>*

Por otra parte, el Lic. **Enrique Sánchez Bringas** entiende por áreas estratégicas:

*"El conjunto de actividades económicas -producción y distribución de bienes y servicios- que exclusivamente realiza el gobierno federal a través de organismos públicos descentralizados, y unidades de la administración pública, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social, básico para el desarrollo nacional."<sup>10</sup>*

Por áreas prioritarias:

*"Conjunto de actividades económicas -producción y distribución de bienes y servicios- que el gobierno federal, mediante las empresas públicas, realiza por sí o en concurrencia con los sectores social o privado a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras, por razones circunstanciales e imperativos de interés general, proveyendo de esta forma al desarrollo nacional."<sup>11</sup>*

Como podemos ver, los autores relacionan las áreas estratégicas con el criterio de la exclusividad del Estado en su propiedad y control, criterio que no compartimos. Además, hacen recaer su determinación en cuestiones en suma difíciles de precisar, como son las consistentes en

<sup>8</sup> Idem. p.50.

<sup>9</sup> Andrade Sánchez, Eduardo CONSTITUCION MEXICANA COMENTADA p. 107

<sup>10</sup> Idem. p.107-108

<sup>11</sup> Sánchez Bringas, Enrique AREAS ESTRATEGICAS, en Diccionario Jurídico Mexicano. p.209

<sup>12</sup> AREAS PRIORITARIAS, P. 210

determinar cuando estamos en presencia del "interés general", "beneficio social básico para el desarrollo nacional" o de "imperativos de seguridad nacional". Por otra parte, las áreas prioritarias no son restringidas al gobierno federal. Asimismo, la mayoría de los autores las identifican con la figura de monopolio. En este estudio no entraremos al examen de tal figura por considerarla desechada constitucionalmente al expresar el artículo 28 constitucional párrafo 4º que:

*"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto..."*

Desde un enfoque liberal clásico cualquier actividad económica reservada en forma exclusiva para el Estado constituye un monopolio. En base a esta idea se ha pretendido encontrar en la redacción del artículo 28 constitucional una contradicción entre la libre concurrencia -también consagrada en el artículo 28- y las áreas estratégicas.

La antinomia a nuestro juicio es aparente y sin fundamento la discusión que a través de ella se suscita. Como más adelante veremos el Estado se reserva ciertas áreas económicas y determinados servicios públicos por cuestiones de interés público, seguridad nacional, independencia económica, entre otros. No son los principios de la oferta y la demanda ni del lucro los que determinan los criterios para su establecimiento.

Es ilustrativa al respecto la discusión entre el Diputado **Jorge García Henaine** del PRI y el Licenciado **Andrés Caso Lombardo**, en la Cámara de Diputados:

**-DIPUTADO JORGE GARCIA HENAINÉ:** *Teléfonos de México no constituirá un monopolio por ser propiedad del Estado: era una empresa indispensable para la seguridad de la nación, las operaciones financieras, las actividades de los negocios, la comunicación social, el ejercicio político y las acciones de gobierno. Si esta empresa anteriormente era considerada prioritaria y o estratégica, ¿porqué se vendió?*

*Con su venta, ¿no constituye una práctica monopolística o un estanco la posesión de las dos terceras partes de las acciones de TELMEX en manos extranjeras, por demás vetada por el artículo 28 de nuestra constitución?*

**-LICENCIADO ANDRÉS CASO LOMBARDO:** *Nunca fue considerada Teléfonos, ni antes ni ahora ni después, como prioritaria. No está considerada en ninguna ley ni como prioritaria ni como estratégica, no estaba y no lo es ahora.*

*Tampoco es un monopolio porque su programa de trabajo lo fija conjuntamente con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, porque las tarifas las fija el gobierno federal, a planteamiento de la empresa, porque es una empresa estricta y profundamente regulada por el Gobierno de la República y, además, porque la hemos abierto a la competencia. Tiene ya en estos momentos una competencia importante que lo será cada vez más en la medida en que todas las redes superpuestas sean autorizadas y las vamos a seguir autorizando como lo hemos hecho hasta ahora."<sup>13</sup>*

Discusión semejante se suscitó en la comparecencia del C. P. Francisco Rojas, director de PEMEX, ante la Cámara de Diputados:

**C.P. FRANCISCO ROJAS:** *"El propio régimen constitucional considera a la industria petrolera como una actividad estratégica (artículo 28), no como un monopolio por cuanto los recursos petroleros constituyen patrimonio de la población que ha de ser administrado colectivamente en su beneficio..."<sup>13</sup>*

La nueva Ley Federal de Competencia Económica, -que deroga la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en materia Económica y la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de Monopolios, entre otras disposiciones- en su artículo 4º, al referirse a las áreas estratégicas, no les confiere el carácter de monopolios, desgraciadamente tampoco las define.

De los postulados constitucionales anteriormente reproducidos se parte teórica y técnicamente en este trabajo para enfocar jurídicamente el problema que nos ocupa. Solución fácil y cómoda sería atribuir de entrada a las áreas estratégicas la naturaleza de monopolios de Estado, con lo cual tendríamos por solucionado nuestro problema, resultando por demás ocioso nuestro estudio. En todo caso, se podría hablar de un régimen de monopolio.

*Desde nuestro punto de vista el problema no radica tanto en la determinación de los vocablos área o actividad sino de coincidir sobre los criterios que deben ser aplicados a uno y otro término; lo que es menester es dilucidar si están precisadas la materia de las áreas estratégicas y actividades prioritarias, si hay claridad y alcance de tales términos; dilucidar en que ramas es necesaria la intervención estatal y en donde lo sea, en cuáles las empresas públicas constituyen la mejor forma de cumplirla; dónde y cuándo debe mantenerse el régimen de monopolio o de competencia; en suma, contestar si se requiere ser propietario para ejercer la rectoría.*

<sup>13</sup> Comparecencia del Secretario de SCT ante la cámara de diputados. SCT. diciembre de 1990 p.38

<sup>14</sup> Comparecencia del c.p. Francisco Rojas Gutiérrez ante la Cámara de Diputados. 7 de julio de 1992. p.17

### III. ACTIVIDADES PRIORITARIAS.

¿Cuáles son las actividades -o áreas- prioritarias a que hace referencia el artículo 25 constitucional?. La constitución no otorga una definición de actividades prioritarias. La Ley Federal de Entidades Paraestatales considera como áreas prioritarias "las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 constitucional."

Se afirma que los criterios para la fijación de las áreas prioritarias han sido plasmados en el texto del Plan Nacional de Desarrollo y en los Programas Sectoriales correspondientes. Sin embargo la imprecisión en el manejo de los términos áreas, actividades, ramas, sectores, prioridad, estratégico, es notable en el texto de los planes y programas sectoriales, algunos de ellos, inclusive creando áreas especiales al margen constitucional como las llamadas "áreas de concurrencia complementaria" a las que se refiere el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988.<sup>15</sup>

Al referirse el PRONAFICE a la política del sector industrial paraestatal como una de las políticas de fomento a la industria, establece que:

*"Los propósitos de la participación directa del Estado en la industria son garantizar el control de la nación sobre las actividades estratégicas e inducir y complementar la oferta de productos básicos, la integración de la planta productiva, el aumento y diversificación de las exportaciones y el desarrollo tecnológico..."*

*La estrategia del Programa confiere a la industria paraestatal mayor importancia como instrumento de fomento que como mecanismo de regulación. No se pretende que la industria paraestatal compita con la privada sino que ambas se complementen para fortalecer nuestro proceso de industrialización y capacidad de competencia internacional...*

*En el marco de nuestro régimen de economía mixta y bajo el principio de promover un Estado más grande sino más fuerte y eficiente, la empresa pública racionalizará su participación productiva...*

*Con el objeto de no dispersar sus esfuerzos ni duplicar inversiones se anotan áreas en las que no es recomendable la diversificación de la empresa pública al mismo tiempo que se señalan otras ramas en las que, por razones estratégicas o de prioridad nacional, debe participar de acuerdo a los siguientes criterios:*

*A.- Áreas estratégicas en donde la participación del Estado es de exclusividad, misma que esta regida por la constitución mexicana, como son los casos de las ramas de petróleo y petroquímica básica.*

<sup>15</sup> Como el actual reto de los Estados nacionales es compatibilizar eficaz y eficientemente sus políticas de ajuste macroeconómico con las de cambio estructural; México, donde el desarrollo de los sectores de bienes de capital y de tecnología de punta es aún incipiente, orienta su política modernizadora hacia las actividades industriales. La reconversión industrial supone la superación de estructuras obsoletas en dicho sector, por lo que el PRONAFICE 1984-1988 representa un documento en suma importante para el estudio de las áreas prioritarias.

*B.-Áreas de concurrencia prioritaria...en que, por su importancia para el desarrollo de la economía nacional y por sus requisitos de inversión, tiempo de maduración o por utilizar tecnologías nuevas o de punta se justifica la concurrencia de la empresa pública. El objetivo de esta participación no es competir con los sectores privado y social sino el de servir como instrumento catalizador y promotor del desarrollo industrial.*

*C.-Áreas de concurrencia complementaria, que los sectores social y privado desarrollarán en el marco de las señales del mercado. En el caso de que tal desarrollo no sea suficiente para alcanzar los objetivos del interés público que establece la constitución, el Estado participará, primero, mediante intervención indirecta con políticas de fomento, protección y regularización; posteriormente, si dicha acción no fuera suficiente considerará la conveniencia de abrir alternativas de coinversión en consulta con los sectores privado y social, antes de proceder a crear empresas de exclusiva propiedad estatal en nuevas áreas industriales.<sup>16</sup>*

Por otra parte la SEMIP comunicó que el Estado mantendrá y ampliará su participación en las siguientes ramas prioritarias:

*a.-Bienes de capital. Que son indispensables para abordar etapas mas avanzadas de desarrollo industrial, apoyar el crecimiento de otros sectores, fortalecer las bases de autodeterminación productiva y tecnológica y apuntalar los esfuerzos que realiza el país para conseguir una vinculación más eficiente co el exterior. Se trata de renglones como maquinaria y equipo agrícola; maquinas, herramienta; equipo ferroviario y de autotransporte; industrias naval, de forja, fundición, maquinado y paillería, y equipo rotativo.*

*b.-Insumos críticos. Cuya insuficiencia o carencia pondría en grave riesgo el funcionamiento del aparato económico, colocándolo en delicada posición de dependencia externa. De no atender estos campos de actividad, el estado estaría renunciando a una de sus mayores responsabilidades, la de proteger la economía y su desarrollo, es el caso de fertilizantes, siderurgia, celulosa y papel, de algunos minerales y productos de la petroquímica secundaria.*

*c.-Bienes para el consumo básico. Vinculados con las principales necesidades de la población, tales como azúcar, productos farmacéuticos y textiles básicos.*

*d.-Industrias de punta tecnológica. Elevan la eficiencia y productividad del conjunto de la economía y son avanzada de modernización del aparato productivo. La biotecnología y la electrónica industrial se ubican en esta rama.<sup>17</sup>*

Las políticas de participación en lo que en ese entonces se consideraban áreas prioritarias se detallan en el cuadro 5.5.1 del PRONACIFE. (ver cuadro 1, 2 y 3)

Coincidimos con el Lic. Ruiz Dueñas cuando afirma que no resulta claro que el PRONACIFE establezca clasificaciones al margen constitucional tales como las llamadas "áreas de concurrencia prioritaria" y "áreas de concurrencia complementaria". La diferencia entre una

<sup>16</sup>

Programa Nacional de Financiamiento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 D.O. 13 de agosto de 1984.

<sup>17</sup>

Secretaría de Energía, Minas e Industria Parastatal. Cuadernos de Divulgación, SEMIP n° 25. pp.12-13

## ÁREAS ESTRATÉGICAS Y PRIORITARIAS DEL DESARROLLO NACIONAL 101

y otra área radica en el carácter de la participación del Estado. En la primera actúa en competencia, como un agente económico más y, en el segundo, como promotor de la industria, a manera de complemento.

Aunque el párrafo segundo del artículo 26 constitucional ordene que los programas de la Administración Pública federal se sujetarán obligatoriamente a lo prescrito en el Plan Nacional de Desarrollo y que el artículo 22 de la Ley de Planeación estipule que:

*"El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados... estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor."*

No hay que olvidar que en el Plan Nacional de Desarrollo -tanto del sexenio pasado como en el actual- no existe ninguna definición expresa de las áreas prioritarias y mucho menos de áreas estratégicas.

El capítulo de "Política Económica General" del PND 1984-1988 al establecer los objetivos fundamentales de la política de gasto público, entre otros, habla de fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional. Los lineamientos necesarios para fortalecer dicha capacidad mencionan que: *"la asignación directa de recursos por parte del Estado en áreas estratégicas y prioritarias es el instrumento fundamental para cumplir con el mandato constitucional..."*

Asimismo reconoce a la empresa pública como base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social en todos los sectores. Entre otros propósitos fundamentales de la empresa pública precisa los siguientes:

*-Fortalecer el carácter mixto de la economía, participando en sectores estratégicos que le son reservados por mandato constitucional al Estado y con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.*

*-Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y en aquellas actividades de producción básica que no sean cubiertas suficientemente por la iniciativa particular, debido a la magnitud y riesgo de las inversiones, los plazos de maduración y su escaso rendimiento financiero.<sup>11</sup>*

Por su parte los "Lineamientos de Estrategias y Líneas Generales de Acción", establecen:

*"El desarrollo de la empresa pública tendrá que basarse en consolidar su intervención en las áreas donde ésta se requiere, más que en el crecimiento indiscriminado de sus*

<sup>11</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1984-1988 México 1984 p. 176

*actividades...Para ello, en el futuro inmediato, tendrán que seguirse criterios de selectividad y ajuste estricto a las prioridades sociales y a los recursos financieros disponibles...Para lograr una Administración Pública Paraestatal eficiente se pondrán en práctica lineamientos y criterios que determinen la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas".<sup>19</sup>*

La consecuencia relevante de la implantación de estos criterios radica en que en base a ellos, según el PRONACIFE:

*"...conforme al patrón de racionalización de la industria paraestatal señalado...el Estado podrá vender empresas no estratégicas o no prioritarias y participar en otras en función del interés nacional"<sup>20</sup>*

Esto quiere decir que tales criterios deben seguirse para el establecimiento de las actividades prioritarias y para la eliminación de aquellas que no los cumplan.

Igualmente importante resulta que en base a estos criterios se dará cumplimiento a lo dispuesto por el párrafo último del artículo 28 constitucional:

*"Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación..."*

Con lo que también puede afirmarse que cuando no hay subsidios no hay prioridades. Así al menos lo contempla el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1993, en sus Disposiciones de Racionalidad, Austeridad y disciplina Presupuestales:

**ARTICULO 26.-** *Las erogaciones por concepto de transferencias con cargo al presupuesto de Egresos de la Federación, se sujetarán a las estrategias y objetivos del Plan nacional de desarrollo, de los programas de mediano plazo y de los demás programas formulados conforme a la ley de la materia y se apegarán a los siguientes criterios:*

*...IV.-Los subsidios para las actividades productivas serán congruentes con los fines de la estrategia económica del Plan nacional de desarrollo, dando prioridad a las actividades del sector social, y estarán condicionados a procurar el mayor uso de la mano de obra, a incrementar el nivel de vida de la población de escasos recursos y a promover la capacidad de exportación y la generación de divisas;*

*...VI.-Las transferencias destinadas al apoyo de entidades paraestatales se deberán orientar selectivamente hacia actividades estratégicas y prioritarias, a efecto de incrementar la oferta real de bienes y servicios, de insumos estratégicos para la*

<sup>19</sup> Ídem. p328-329

<sup>20</sup> Opus. cit., p.53

*producción y a generar empleo permanente y productivo.<sup>21</sup>*

Estos criterios constituyen hasta la fecha la base para proceder a la liquidación, extinción y transferencia de las entidades paraestatales.<sup>22</sup> Con ello se pretende justificar la venta de paraestatales con alta rentabilidad económica. Según ciertos funcionarios los juicios para su venta

<sup>21</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1993. D.O. 18-diciembre-1992

<sup>22</sup> Respecto a la ola de privatizaciones voces autorizadas han vertido sus opiniones en pro y en contra sobre el tema: Alan Rufus Water expone:

¿Es una opción viable de políticas la privatización? Esta pregunta se plantea ahora en muchas naciones. La respuesta depende de la respuesta que se dé a otra interrogante: ¿Cuáles son las metas de quienes controlan los gobiernos de esas naciones? Si sus metas incluyen el logro de un nivel creciente de prosperidad nacional, mayor poder económico para el país y una sociedad avierta y competitiva, entonces se considerará que la privatización es atractiva. Por otra parte, si lo que buscan son garantías para ellos mismos, poder personal y una sociedad controlada, la privatización les parecerá una anatema.

El gobierno de Gran Bretaña ha desplegado esfuerzos considerables en los últimos años para vender todas las empresas de propiedad estatal. Otras naciones industrializadas han empezado a avanzar también en esa dirección. Los acontecimientos más recientes, y de algún modo los más emocionantes, de la privatización han tenido lugar en países del tercer mundo -los beneficiarios tradicionales de la ayuda- pues éstos han comprendido que el sistema competitivo del mercado libre les ofrece una vía para escapar de la pobreza. Por ejemplo, los sistemas de transporte urbano de propiedad privada en ciudades como Manila, Bangkok, Nairobi y Abidján, son más accesibles, más eficientes y satisfacen mejor las necesidades de transporte de sus respectivas poblaciones, que los sistemas públicos fuertemente subsidiados de importantes ciudades estadounidenses y europeas. Además, los primeros a menudo resultan atractivos en contraste con los sistemas de transporte de propiedad pública que habitualmente no son más que ejemplos de burocracia.

En cierto grado, el avance de la tecnología está apresurando la transición hacia la privatización. A consecuencia del desarrollo tecnológico de las comunicaciones, la información se ha vuelto más asequible, ahora, las compañías pequeñas tienen acceso a información que tradicionalmente solo estaba a la disposición del estado.

Otra forma de realidad económica se desprende del hecho de que las empresas estatales suelen requerir subsidios en efectivo. Si alguna de esas entidades no resulta lucrativa, algún otro elemento del sistema estatal tendrá que crear un superávit que lo compense. De lo contrario, la única opción es que el Banco Central imprima más dinero. En un tiempo esta posibilidad tuvo gran aceptación, pero ahora se considera generalmente inflacionario y conduce al desempleo y al deterioro económico. El crecimiento económico vigoroso ofrece una posible vía de escape de la restricción del circulante.

El fundamento del éxito en la privatización, igual que en cualquier otra forma de actividad económica, reside en reconocer que la estructura de propiedad dentro de la sociedad determina la pauta de los incentivos. La propiedad privada ofrece estímulos para que la gente cree riqueza y no sólo redistribuya la que ya existe. La diferencia básica entre las naciones prósperas y las que no tienen éxito, consiste en que las primeras han desechado la ilusión de que un sistema económico puede funcionar sin que su activo tenga propietarios.

El estudio de la transferencia de entidades estatales al sector privado competitivo es una actividad relativamente nueva. El proceso por el que se establecen nuevas empresas privadas puede aportar puntos de referencia. Sin embargo, gran parte de los aspectos restantes sólo pueden aprenderse en la práctica.

Una vez que se resuelve privatizar una entidad estatal, la siguiente decisión consiste en si ésta habrá de permanecer en su situación "vigente" o si deberán descontar sus pasivos, se liquidarán sus activos y se le permitirá resurgir como un organismo del sector privado. La consideración fundamental se basa en el producto o servicio que en ella se suministre. Si se considera que la producción de la entidad estatal será mejor y más económica cuando la proporcione el sector privado competitivo y sino existe posibilidad alguna de que una organización pública pueda competir, entonces la entidad estatal deberá ser disuelta y su activo tendrá que ponerse en "subasta pública". La regla para decidir si conviene vender o disolver la empresa es la siguiente: si los cálculos del valor presente o futuro de los flujos netos de caja son sistemáticamente negativos bajo varias perspectivas diferentes, pero realistas, la entidad estatal tendrá que desaparecer.

Como se señaló al principio de este artículo, las metas de quienes controlan el gobierno determinarán si la privatización es una opción viable de política o no. Quienes viven del sector público aducirán siempre el concepto de la equitatividad para oscurecer la verdadera cuestión. La auténtica disyuntiva es entre la producción privada (competitiva) y la de carácter público (no competitiva). La determinación de quién habrá de recibir la producción es otra cuestión; es un asunto de finanzas públicas.

Así, la cuestión de la privatización es un asunto de eficiencia: ¿Puede producir el sector privado competitivo un bien necesario a menor costo para la sociedad que el sector estatal? Si la respuesta es afirmativa, entonces la privatización debe llevarse a cabo.

Tomado de Miguel Acosta Romero, *TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO*. Ed. Porrúa, 1991

no fueron de carácter económico; por lo que a *contrario sensu* podemos afirmar entonces que dichas entidades dejaron de cumplir, en su caso, la función social a que estuvieron llamadas.<sup>21</sup>

Pero, ¿cuáles fueron los criterios para su establecimiento; y luego ¿a qué actividades dar prioridad? ¿que actividades deben ser fomentadas?

El capítulo de las "Políticas Sectoriales" del PND 1984-1988, parece dar la respuesta, al menos por lo que toca al desarrollo industrial y comercial. El Plan concentra en cinco orientaciones los lineamientos de estrategia correspondientes. Tres de ellos pretenden reordenar la

<sup>21</sup> Tomada de la obra arriba citada, nos permitimos reproducir opiniones diversas al respecto:

"Se va a reprivatizar una empresa minera histórica, que en estos momentos es un gran negocio para la nación porque el precio del cobre en los mercados internacionales ha mejorado sustancialmente al cotizarse en diciembre del año pasado a 1.50 dólares la libra. No existe fundamento alguno para esta operación más que el afán privatizador. Se trata de un depósito mineral estratégico irremplazable y además la empresa opera a un nivel de productividad muy alta ( 300 millones de dólares según su director general).

¿Porqué se desincorpora una parastatal estratégica que, según todas las evaluaciones existentes, es una operación muy sólida y en estos momentos ha entrado en una etapa de expansión y mayor productividad? ¿Cuál es el criterio eficientista para pasar Cananea a manos de Luismin, o Peñoles, o al Grupo Impulser del Cobre? ¿No se trata, acaso, de una parastatal cuyas ventas en el último trimestre de 1987 fueron de 199 mil millones de pesos y que en todo el año pasado aumentó aquellas cuatrocientos ochenta y siete por ciento, en efecto, "el mayor crecimiento en ventas en el mercado nacional", al registrarse 247 mil millones por este concepto?

Antes de la llegada al poder de la oleada modernizadora, el Estado contaba con 5.6 millones de hectáreas que integran la llamada reserva minera nacional. Ahora esta participación se reduce a 4.4 millones de hectáreas mientras el sector privado la eleva de 1.4 millones que tenía el año pasado a 2.6 millones! La entrega del país se acelera, pero ya es diciembre de 1986, según datos de la SEMIP, se habían otorgado 18, 500 concesiones mineras.

Se privatiza y se transnacionaliza a la Petroquímica Básica reclasificada, la minería nacional, la industria azucarera y empresas como Dina, todas tendientes al desarrollo económico e industrial de un México independiente y soberano.

Pero ahora los intereses del gran capital están por encima de esa independencia y de esa soberanía. El caso de Dina, como lo recordó Don Angel Carrillo Flores, le duele al país, y su transnacionalización golpea duramente a la clase trabajadora.

Lo más grave es que estas privatizaciones "a la brava", incluyen ramas económicas que han operado de manera eficaz y rentable. Varios analistas del sector industrial del gobierno consideran, en efecto, que la puesta en venta de 16 ingenios azucareros y las desincorporaciones mineras antes mencionadas "limitan la rectoría económica del Estado porque éste renuncia a explotar dos industrias fundamentales en la economía del país".

Es curioso, pero ni la propiedad de la contienda electoral ha podido frenar en algo las tendencias privatizadoras o desincorporadoras, que benefician primordialmente al gran capital transnacional estadounidense y a sus socios locales. Al contrario, su acción, como lo demuestran los casos de la minería y el azúcar, se acelera. Además, aparentemente, no hay poder, ni Judicial ni Legislativo, que detenga este proceso que afecta a industrias constitucionalmente protegidas.

Los mecanismos de desincorporación se mantienen casi en secreto. Se trata de transacciones de y entre tiburones, donde sólo algunas migajas del festín con los bienes nacionales van a dar a manos del llamado Sector Social. La CTM, que apoya la continuidad de este proceso por medio del que su cúpula otorga a la candidatura oficial, ha condenado la actitud del gobierno al dar un "trato discriminatorio al sector social en la venta de parastatales". Según Porfirio Camarena, director de la Asociación Nacional de Empresas Sindicales de Interés Social, este sector "no ha sido suficientemente informado de los mecanismos que está utilizando el gobierno para poner en venta sus entidades, lo cual revela que hay más interés con el sector privado".

Ese "interés con el sector privado" del que habla la CTM en realidad significa, como lo ha dicho correctamente José Chanes Nieto, del IPN, un subsidio más a la iniciativa privada (nacional o internacional), pues "muchas de las entidades que se vendieron o se ofrecen en venta fueron adquiridas en quiebra por el gobierno y hoy presentan un saneamiento en sus finanzas".

Precisamente en épocas de crisis, opina este estudioso, es cuando "debe fortalecerse más a estas entidades, en lugar de trasladarlas a la iniciativa privada".

Después de una cuidadosa consideración sobre algunos de los factores legales, administrativos y políticos, que han entorpecido el funcionamiento de muchas unidades del sector parastatal -que como cualquier otro, incluido el privado, requiere de constantes correcciones-, Chanes Nieto afirma que, de continuarse con la tendencia actual de desincorporar, "la llamada economía mixta estaría caracterizada por socializar las pérdidas y privatizar los beneficios".

Excelser, Segunda parte de la sección A, México D.F. martes 22 de marzo de 1988, pp. 9 y 10.

producción, los restantes fortalecer la independencia nacional dentro del sistema de economía mixta bajo la rectoría de Estado.

Estas orientaciones estratégicas son:

*"...primera, desarrollar la oferta de bienes básicos; segunda, fortalecer selectivamente la industria de bienes de capital para incrementar el grado de integración de la producción nacional; tercera, vincular la oferta industrial con el exterior impulsando las ramas con capacidad de generación neta de divisas; cuarta, crear una base tecnológica propia, necesaria para la independencia económica nacional; y finalmente una industria paraestatal eficiente y competitiva que sea importante elemento de apoyo en el desarrollo de las cuatro orientaciones mencionadas."<sup>24</sup>*

Por otra parte, la estrategia da prioridad a las ramas que:

- 1.- Tengan una amplia y creciente demanda final;
- 2.- Incorporen eficientemente los recursos nacionales abundantes;
- 3.- Generen demanda de bienes de capital susceptibles de producirse eficientemente en el país; y
- 4.- Completen cadenas productivas de los bienes prioritarios.

En las "Líneas Generales de Acción" se dice que:

*"Las orientaciones estratégicas y los lineamientos generales de política enmarcan líneas de acción de las ramas industriales sobre la base de la importancia relativa de las industrias en la estrategia de cambio estructural y de la capacidad de acción directa por parte del Estado."<sup>25</sup>*

A continuación presentamos los criterios entregados del PND:

#### **a) Bienes básicos.**

En este sector se distinguen seis grandes categorías prioritarias: industria alimentaria, bienes de consumo no duradero ( como textil, vestido, calzado ) y duraderos ( como enseres domésticos ), salud, educación, transporte colectivo y materiales para la vivienda.

#### **b) Bienes de capital.**

Constituyen el factor más importante del cambio estructural del aparato productivo. La estrategia se instrumenta en forma selectiva, apoyando por un lado la fabricación nacional de

<sup>24</sup> Opus cit., p.319

<sup>25</sup> Idem. p.328

maquinaria y equipo de uso generalizado, y por el otro, la maquinaria para efectuar los procesos básicos de transformación de materiales en las cadenas básicas de la metalmecánica, química, petroquímica, energéticos y otras ramas prioritarias.

Sobre los equipos para la industria productora de bienes de capital, se afirma que:

*"...tienen una importancia estratégica por su impacto en la integración industrial. Estos equipos son: equipos para la fundición, para la forja, para el laminado, extrusión y conformado de metales y máquinas, herramientas para corte de metal, entre otros...La existencia de una industria siderúrgica nacional crea una base de demanda importante que será aprovechada integralmente."*<sup>26</sup>

La industria eléctrica es la segunda demanda más importante de bienes de capital, después de la petrolera por lo que se prevee insistir en la producción nacional de equipos de generación.

### **c) Bienes intermedios.**

Los bienes intermedios considerados prioritarios son fundamentalmente insumos de amplia difusión y aporte crítico a la integración de cadenas y procesos productivos con base en el aprovechamiento de los recursos naturales...Asimismo, serán prioritarios aquellos bienes en los que, a pesar de no contar con abundantes recursos naturales la ampliación de la producción se justifica por criterios de costos en divisas y de competitividad internacional. Así, los sectores de papel y celulosa, química, petroquímica siderúrgica y metalúrgica básica, son considerados claves en el desarrollo económico por la interrelación que guardan con el resto de las ramas.

En base a los argumentos esgrimidos podemos dilucidar la naturaleza de las áreas prioritarias. Evidentemente no es en mucho jurídica sino de política económica y social.

*Actividades prioritarias son tareas concretas económicas -producción y distribución de bienes y servicios- y sociales, asumidas directa o indirectamente por la administración pública federal o local, en libre competencia o concurrencialmente con la iniciativa privada, pero siempre bajo grados variables de control estatal y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de clientes -actividades económicas- o de beneficiarios -actividades sociales- en virtud de imperativos económicos y sociales de interés general que a la luz de una política económica determinada se justifica fomentar con antelación a otras, ya sea por que éstas sean precedente necesario de aquellas o siendo simultáneas no se conciba(n) la(s) una(s) sin la(s) otra(s).*

Son instrumentos políticos de planeación. Responden a objetivos políticos concretos Su origen histórico se remonta a la necesidad estatal de prevenir los desequilibrios en vez de meramente paliarlos. El carácter prioritario de una actividad es eminentemente relativo; depende de las circunstancias de cada etapa del proceso de desarrollo. Su definición corresponde a las autoridades competentes federales o locales en sus planes y programas de desarrollo. Es variable en el tiempo para los niveles federal y local y relativas en el espacio tratándose de las entidades federativas.

#### IV. AREAS ESTRATEGICAS.

Si por su propia naturaleza resulta difícil establecer los criterios que rigen el establecimiento de las actividades prioritarias, el problema se complica en suma, al tratarse de las áreas estratégicas.

Las características que el discurso político hacen converger en ellas son de importancia mayúscula: salvaguarda de la soberanía, expresión de nuestro nacionalismo económico, garante del bien común, pilar de nuestro desarrollo, expresión del Estado Social de Derecho. En atención a ello no hemos referido ya a algunos de esos aspectos y en adelante nos ocuparemos de otros como son nacionalismo, soberanía, interés social, bien común. Todos ellos conceptos subjetivos de múltiples significados según quien les aprecie, conceptos que incluso carecen de linderos definidos en la doctrina y en la cátedra.

En el debate parlamentario las polémicas más apasionadas y apasionantes se han centrado en la cuestión de los criterios:

**-PREGUNTA.-**Diputado Francisco Ortiz Mendoza (PPS): *"...¿Somos buenos administradores o no lo somos? y, una última cuestión, ¿dónde ubica usted al servicio telefónico, es estratégico o prioritario?"*

**-RESPUESTA.-**Lic. Andrés Caso Lombardo: *"...Si, parte importante de las telecomunicaciones son prioritarias y algunas definitivamente estratégicas y la ley lo contempla, pero el servicio telefónico no está contemplado en ello...Si, el servicio telefónico es fundamental, y por eso el Estado se reserva para sí la conducción de las comunicaciones vía satélite, telegráficas."*

**PREGUNTA.-**Diputado Modesto Cárdenas García (PPS): *"...A propósito del carácter de las telecomunicaciones, creo que la realidad ha hecho que usted vaya aceptando, por lo menos en parte, que tiene carácter estratégico el servicio de las telecomunicaciones y usted lo ha aplicado en relación con el servicio satelital, dice*

que es estratégico en el sentido de que es garantía para el servicio, que es estratégico porque es la llave de acceso para todo el sistema de las telecomunicaciones. Entonces, ¿Porqué no son estratégicas las fibras ópticas si su funcionamiento no depende de satélites y es un sistema que puede conectar al país con todo el mundo?...La pregunta es: ¿Dónde está la llave para controlar la información que van a conducir las fibras ópticas? ¿Porqué no las consideran también estratégicas?"

**RESPUESTA.-Lic. Andrés Caso Lombardo:** "...El satélite es para comunicar un punto con varios, la fibra óptica es para comunicar de un punto a otro con gran afluencia, con un gran tráfico de comunicaciones; en consecuencia, es mucho más económico el satélite para la difusión de la comunicación...el satélite y la fibra óptica son dos medios que se complementan pero son distintos; la fibra óptica es tan estratégico como el hilo telefónico, nada más que es un hilo por el que caben miles de conducciones al mismo tiempo...ni la Secretaría de la Defensa Nacional ni la Marina ni Comunicaciones van a transmitir por conducto de fibra óptica; van a seguir utilizando su satélite por razones de eficiencia y seguridad."<sup>27</sup>

**-Diputado Francisco Gonzales Garza (PAN):** "...A nosotros, según este panorama, y según, ojalá el lic. Ocegüera no se vaya a enojar conmigo por ser tremendista, porque el lic. de la Madrid fue tremendista. En este sentido nosotros esperamos los siguientes golpes del Estado: tendrán que ser como aquí ya se ha venido sintiendo, los medios de comunicación, el siguiente serán los de alimentación precisamente, la siderurgia que ya salió, etc, todos los que sean estratégicos para el desarrollo nacional, y sino tenemos todos los prioritarios que vengan, es decir la puerta esta abierta para que el Estado haga y deshaga, pero en el fondo, vuelvo a insistir, en el fondo lo irónico es esto: crece el Estado, pero no crece la sociedad..."

**-Diputado Rolando Cordera (PSUM):** "...teníamos una preocupación en los artículos subsiguientes que nos rondaba en todas nuestras discusiones y era el porqué en esta iniciativa sistemáticamente se negaron a incorporar a la banca en la lista de las áreas estratégicas exclusivas del Estado que esta contenida en el párrafo cuarto del 28 constitucional, nosotros nos preguntamos porqué estaba sucediendo esto? Ya encontramos la respuesta...Resulta que ha comenzado a circular dentro de ustedes una iniciativa de ley que por lo que dice en sus primeros párrafos, tratarla de reglamentar uno de los párrafos del artículo 28 constitucional en donde se establece que el servicio público, el servicio de banca y crédito es de uso exclusivo del Estado."

**-Diputado Alfredo Reyes Contreras (PPS):** "...Nadie duda que la producción de fertilizantes constituye una área estratégica para impulsar la producción en el campo, ¿Porqué se pregunta el Partido popular Socialista, no ubicar a la producción de fertilizantes junto al petróleo y a la minería o los ferrocarriles? A nuestro juicio debe incluirse ...la banca evidentemente constituye una área de las más estratégicas de todas cuantas existen; tan estratégica es que las fuerzas de la burguesía toda via lloran y combaten su nacionalización; tan estratégica, que la burguesía de dentro y de fuera del país la utilizaron hábilmente como instrumento para quebrar la economía nacional y capturar el poder político. El que dice que es una actividad

<sup>27</sup>

Comparecencia del Secretario de Comunicaciones y transporte ante la Cámara de Diputados. 21-diciembre-1990, pp.

*estratégica, que examine los cambios cualitativos que se producen tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista político en los países en que se funciona el capital bancario con el industrial."*

**-Adiciones y Modificaciones que propone la fracción parlamentaria del PPS:**  
*"...Párrafo 4º. Deben mantenerse los incisos que contiene el proyecto del Presidente de la República, agregando después del inciso primero los siguientes: son actividades estratégicas y eslabones clave a cargo exclusivo del Estado: a) igual, b) igual, c) igual, d) igual, e) igual, f) igual, h) igual, i) igual, j) banca y crédito, k) transporte marítimo y aéreo, l) fertilizantes, m) siderurgia, n) afinación y refinación de metales no ferrosos y todos los elementos que requiera el desarrollo de la industria nacional, o) comunicaciones y servicios telefónicos, p) comercio exterior, q) alimentos balanceados, r) el resto de las actividades que esta Constitución y las demás leyes señalen."*<sup>28</sup>

Desgraciadamente, los debates poco han aportado a la solución de nuestro tema. Intervenciones e iniciativas son rechazadas sin mas por una muda votación.

Vistas las reflexiones que anteceden queda entonces determinar cuáles son los criterios que guían al gobierno para limitarse en exclusiva a ciertas actividades económicas y dejar otras a los sectores social y privado.

#### **IV.1.-FUNCIONES Y COMETIDOS DE ESTADO.**

Las intervenciones estatales en la economía encuentran su justificación teórica en el derecho administrativo bajo el concepto de la "atribución", concebida esta como la mayor o menor autoridad que el poder público es capaz de alcanzar sobre las actividades económicas de los particulares. Esta autoridad transita desde la simple regulación hasta la sustitución por el gobierno en el lugar de la iniciativa privada para el logro de objetivos o el cumplimiento de tareas de producción o distribución.

El sistema clasificador de la atribución ya no es aceptable del todo, al menos en el derecho constitucional mexicano, pues esta teoría concibe la acción económica del Estado como de sustitución, es decir como una actividad derivada en que el poder público elimina al particular de una determinada actividad para hacerse cargo de ella; olvidando la propiedad originaria de la Nación sobre sus recursos y la naturaleza derivada de la propiedad privada. Soslaya también que hay tareas que el Estado asume no como sustituto, sino como cometidos esenciales que le asigna la sociedad en una época determinada. Son las exigencias sociales y el devenir histórico mexicano los que han convertido al Estado mexicano en el centro de imputación directo o indirecto, de un conjunto de cometidos prestacionales tendientes al desarrollo integral del mexicano, mediante el acabamiento creciente y jamás totalmente realizado del Estado Social y Democrático de Derecho.

<sup>28</sup> de la Madrid. H. Miguel. EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO opus. cit., pp127,158,186, 209.

En atención a ello, la constitución otorga al Estado los instrumentos necesarios para el cumplimiento de tales cometidos.

Después de la *gran depresión* y de las crisis económicas y bélicas subsecuentes no se discute ya que el Estado tiene la responsabilidad de procurar el máximo óptimo de ocupación en los recursos materiales y humanos. Ese gran objetivo ha supuesto que el Estado asuma funciones mucho más amplias de regulación, de promoción, de realización directa de gastos e inversiones en que si a veces puede decirse que esta substituyendo o complementando a la iniciativa privada, entre otros difícilmente puede pensarse que el Estado esta substituyendo a nadie porque se trata de tareas que ya desde Adam Smith quedó aclarado que no siendo lucrativas no podrían a traer los esfuerzos ni el interés del capital privado. Mas bien, en la actualidad podría hablarse de que la iniciativa esta abordando campos de acción originarios del Estado pues han descubierto que pueden obtener ganancias, tal como lo demuestra la prestación en algunos países del servicio de agua potable, drenaje y vigilancia.

Dentro de la política keynesiana la etapa mundial de nacionalizaciones que tuvo lugar al término de la primera guerra mundial se debió a la necesidad de evitar la decadencia masiva de industrias, el desempleo, la generalización de las crisis y el estancamiento económico. Ciertamente es que en los países subdesarrollados las nacionalizaciones obedecieron en parte a estos motivos, sin embargo tuvieron causas intrínsecas peculiares. En los Estados subdesarrollados, como ya hemos visto, el Estado no debía procurar solamente la estabilidad económica y la plena ocupación, sino en principio, promover el desarrollo económico mediante la aceleración del proceso de acumulación de capital autóctono para consolidar su independencia política y económica, consolidar su soberanía y lograr una elevación en el nivel de vida de su población.

Como dice Antonio Carrillo Flores:

*"Al Estado no solamente le toca mantener y regular, sino incrementar el patrimonio nacional para mejorar así el nivel de vida de los mexicanos."*<sup>29</sup>

Así, el Estado ha tenido que reconsiderar sus funciones dentro de una nueva concepción del progreso y ante las nuevas exigencias que el Estado Social de Derecho le impone, exigencias que se encuentran, por una parte, estrechamente vinculadas con su existencia, y por otra, con el carácter deontológico de toda norma jurídica.

Pero ¿cuándo y en qué condiciones el Estado toma exclusiva y directamente a su cargo una actividad económica?

Fuera de los casos de los que la constitución se ocupa expresamente, la legislación no es clara al respecto. El artículo 28 constitucional solo es enunciativo y no limitativo en cuanto a las áreas estratégicas se refiere, pues deja abierta la posibilidad de que dichas áreas estratégicas se incrementen por el Congreso. Aunque a decir del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado la iniciativa no contemplaba la posibilidad de que las áreas estratégicas se adicionaran:

<sup>29</sup>

Carrillo Flores, Antonio LA ECONOMÍA Y LOS DERECHOS DEL HOMBRE ed. Cultura S.A. 1952 p.55

*"La iniciativa presidencial correspondiente no preveía la posibilidad de aumentar la lista de áreas estratégicas mediante legislación ordinaria, pero el Poder Constituyente Permanente así lo consideró conveniente."*

La **Teoría General de los Cometidos del Poder Público** aporta, a nuestro juicio, elementos parciales para el estudio de dichas áreas.

Esta teoría se basa en el concepto de cometido como categoría diferenciable de la idea de función.

El Estado como ente jurídico y político, dotado de atributos que le son propios, particularmente el de ser soberano, no es un organismo estático, sino que tiene que cumplir determinados fines los cuales constituyen su propia justificación.

Para lograr la realización de sus fines el Estado tiene que actuar, ejercer determinadas funciones.

La teoría General de los Cometidos del Poder público concibe por función:

*"Genéricamente la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico."<sup>30</sup>*

Tradicionalmente se han distinguido tres funciones fundamentales del Estado que tienen, por lo demás, el carácter de funciones jurídicas: *la función legislativa, la función ejecutiva o administrativa y la función jurisdiccional*. Esta división clásica cuyos orígenes se remontan a los griegos y modernamente con Montesquieu se ha pretendido ampliar en la época contemporánea por muchos autores que hablan, como es el caso de la teoría que nos ocupa, de una cuarta función: *la función constituyente*.

Desde nuestro punto de vista, tales funciones se encuentran adscritas, aunque no de manera clara y precisa, en alguno de los órganos titulares.

Sin embargo, ello no resta importancia a la diferenciación entre función y cometido.

La teoría a la que nos referimos explica la noción de cometido de la siguiente manera: Se considera que la función constituyente, la legislativa y la jurisdiccional se agotan en la emisión de actos jurídicos, sin que se requieran para su plenitud la realización de operación material alguna. La Función Administrativa es, según esta teoría, la única que no puede contentarse con la simple

<sup>30</sup> Estudio preliminar de la obra del Dr. Omar Guerrero intitulado *La teoría de la Administración Pública*, pp. xxv-lxv que el Dr. León Cortiñas-Peláez preparó para la misma. Ed. Harla. 1986. p.xliiii

emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales. La función ejecutiva se define bajo esta corriente como:

"...una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del Poder Público, impuestos a la Administración Pública, por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico."<sup>31</sup>

De acuerdo con la concepción de Montesquieu, para conservar el equilibrio de poderes, a éste le correspondería básicamente hacer cumplir las leyes emanadas del legislativo, el cual tendría entonces la dirección del Estado; es decir, el Gobierno sería un mero ejecutor de las decisiones del Parlamento. En el Estado moderno no puede ser así, dada la extensión y complejidad de los problemas que plantea su conducción y los crecientes requerimientos de la comunidad en todos los niveles, los cuales exigen que la rama ejecutiva disponga de los instrumentos, la autonomía y la libertad de acción suficiente para sortear esos problemas y atender con prontitud esos requerimientos, dentro del marco jurídico establecido por la Constitución y las leyes.

Como consecuencia de lo anterior, el objeto de la función ejecutiva o administrativa, no se limita al de hacer cumplir las leyes, siendo éste, desde luego, uno de los más importantes, sino que va más lejos. En lo general podemos decir que el objeto de esta función consiste, al mismo tiempo, en:

- ♦ **Hacer cumplir las leyes.** Es esta la función ejecutiva propiamente dicha; para realizarla, el gobierno dispone de medios coercitivos y represivos, como son la fuerza pública, los cuerpos de seguridad, el sistema penitenciario y, en general, atribuciones de tipo policial.
- ♦ **Administrar los bienes del estado.** Es esta la función gubernamental por excelencia: al gobierno le corresponde la responsabilidad de administrar los recursos del Estado, proveyendo a su cabal recaudación y disponiendo de su inversión, buscando satisfacer los requerimientos de la comunidad a través de obras de progreso colectivo, encaminadas hacia el logro del bien común. El desempeño de esta función debe estar sometido al permanente control de los órganos de fiscalización, como son las contraloría y el propio Congreso. Para su cumplimiento el ejecutivo dispone de una red cada vez más extensa y compleja de agencias, funcionarios y empleados.
- ♦ **Ejercer la alta dirección política del Estado.** Es el ejecutivo en el Estado moderno el que debe trazar los rumbos y las metas hacia los cuales debe orientarse la acción del Estado. A él corresponde ejercer el liderazgo político y moral. Para ello debe desarrollar un "programa de gobierno" armónico y coherente, que abarque los diferentes aspectos de la vida estatal, y asumir la coordinación de todo el aparato gubernamental encaminándolo hacia su plena realización. Para ello dispone, también, como adelante se verá, de amplias facultades de tipo legislativo.

- **Dirigir las relaciones exteriores.** Al gobierno compete la orientación de la política internacional del estado. Para realizar esta función dispone de los agentes diplomáticos y consulares, es el quien compromete internacionalmente la responsabilidad del Estado.
- **Planificar la economía.** Es la planificación económica una de las facultades más importantes que se le han dado al gobierno en el estado moderno. Se le confía a él la iniciativa en esta materia, por cuanto es el órgano que dispone de los elementos de juicio y los instrumentos para elaborar los planes y programas de desarrollo económico y social.
- **Preservar el Orden Público.** El mantenimiento del orden público en el Estado, o su restablecimiento cuando ha sido turbado, es una de las facultades más delicadas y trascendentes que le incumben al ejecutivo. De ahí que en circunstancias de crisis sus poderes sean reforzados por mandato constitucional o legal. Con este propósito al ejecutivo se le confía la titularidad de las fuerzas armadas y de policía, así como el control de los cuerpos de seguridad.
- **Suministrar los servicios públicos básicos.** Al Estado le corresponde, a través del ejecutivo, en todos sus ordenes, el suministro de los servicios públicos básicos a la comunidad: agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, asistencia social, vías de comunicación, educación pública, abasto, salud, comunicaciones, recreación, vigilancia pública, entre los más importantes. Aunque es una facultad del estado prestar estos servicios, dada la complejidad, costos y extensión de los mismos, algunos de ellos, como el de educación, agua potable -recientemente en México- comunicaciones -teléfono- limpieza de calles, e incluso vigilancia, y otros como el del transporte público se dejan a menudo, o al menos en parte, en manos de particulares. Pero en tales casos, el Estado, debe reservarse siempre la vigilancia y control de su cabal prestación por parte de la iniciativa privada.

Ahora bien, los órganos de los poderes del Estado están dotados de facultades para el cumplimiento de los cometidos que les son encomendados (*poder del Estado es un órgano al que compete el ejercicio de una función del Poder Público*). Se entiende por facultad:

"los poderes jurídicos específicos de que están dotados los órganos de la administración pública para el cumplimiento de los respectivos cometidos en función administrativa."<sup>32</sup>

Las funciones constituyen una categoría abstracta y universal válida para todos los países y para todas las épocas. Los cometidos en cambio consisten en categorías históricas que reflejan los tiempos precisos por los cuales transitan la actividad del Estado y su relación con la sociedad civil.

"Los cometidos constituyen una categoría concreta y particular según el genio propio de cada país y de cada circunstancia histórica."<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Guerrero, Omar. opus. cit. p.xliii

<sup>33</sup> Idem. p.xliii

Según León Cortiñas Peláez nuestra constitución da pauta a cuatro tipos de cometidos del Estado mexicano: **cometidos esenciales, cometidos de servicio público, cometidos sociales y cometidos privados de la administración.**

Los cometidos esenciales vienen a ser:

*"Tareas concretas en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares en régimen estricto de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de súbditos."*<sup>34</sup>

El mismo autor explica que los cometidos esenciales son exclusivos del Estado porque constituyen el ejercicio de la soberanía, ante la cual, los destinatarios se encuentran en condición de súbditos, y, en todo caso, tales cometidos son inconcesionables a los particulares. Tales serían, en 1857, la acuñación de moneda, y el correo, ( el ferrocarril no lo considera esencial pues si era concesionable, aunque, a decir verdad, tampoco la constitución del 57 manifestaba la exclusividad del Estado en el correo y la acuñación de moneda), tales son a partir de 1917 la acuñación de moneda, el correo, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación por vía satélite, emisión de billetes, petróleo e hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y puertos, y aeropuertos.

Recalca finalmente, que:

*"Todos estos cometidos esenciales son aquellos que incumben al estado por su calidad de tal y que, según las ideas dominantes en un estado cultural de una sociedad económico-política determinada, no se conciben sino ejercidos directamente por la administración pública...sea mediante empresas descentralizadas o mediante entidades paraestatales."*<sup>35</sup>

Asimismo señala que el Estado mexicano realiza cometidos de servicio público que son:

*"Aquellas tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la Administración Pública o por particulares bajo concesión, en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios."*<sup>36</sup>

Estos servicios, -advierde Cortiñas Peláez-, han sido tradicionalmente prestados total o parcialmente por medio de concesión, son los siguientes: gas -en México no se considera servicio público-, transportes, radio, televisión, minería, teléfono, banca y crédito, educación primaria, agua potable y alcantarillado, alumbrado público, mercados, limpia, central de abastos, rastros, panteones, parques, seguridad pública y tránsito, entre otros más.

<sup>34</sup> Guerrero, Omar. opus. cit., p.xliv

<sup>35</sup> Idem. p.xliv

<sup>36</sup> Idem. p.xlvii

El Dr. **Omar Guerrero** apunta que si los cometidos esenciales responden al tiempo, pues son categorías históricas, ciertos servicios públicos se consideran como cometidos esenciales por su importancia histórica. Así se juzgaba la instrucción pública en 1883 porque, estando en manos del clero, se consideraba como una responsabilidad esencial del Estado.

Los cometidos sociales se refieren a las:

*"tareas concretas en función administrativa asumidas directamente por el poder Público o previa autorización y concurrentemente con los particulares, en régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de los derechos público, privado y social y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios".<sup>37</sup>*

No debe confundirse esta categoría con las tareas prioritarias que aunque se realizan bajo un régimen jurídico mixto y en concurrencia, sus destinatarios no se hayan en calidad de beneficiarios y si se persigue el lucro. Estos cometidos se refieren a la seguridad social, se orientan a mejorar inmediatamente el nivel de vida de los individuos, especialmente los menos favorecidos y no persiguen lucro alguno. Esta categoría representa la inclinación de los estados modernos desarrollados y actualmente, de la actual política económica mexicana.

Finalmente, los cometidos privados de la Administración Pública, son:

*"...aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por ella, en libre competencia con la iniciativa privada, en régimen predominante de derecho privado que implica grados variables de control por el poder público y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de clientes".<sup>38</sup>*

La siderurgia, industria automotriz, hotelería, ediciones económicas, cinematografía, teatros, textiles, inmobiliarias, turismo, agricultura, pesca, agroindustria, subsistencias populares, explotación forestal y elaboración de fertilizantes entre otras ramas, son ejemplos de esas tareas concretas.

Esta división, a decir del Dr. **Omar Guerrero**,

*"...se desliza del espacio público hacia el espacio privado, que resbala escalonadamente entre las relaciones administrativas públicas y las relaciones administrativas civiles. Dentro de esta perspectiva, la rectoría económica del Estado y la fijación de sus áreas específicas, por tradición histórica, permanecen situadas en la esencia misma de la estatalidad mexicana, pues se juzga a ellas como propias de su médula soberana."*

<sup>37</sup> Idem. p.liii

<sup>38</sup> Guerrero, Omar. opus. cit., p.liv.

Es en esta división de los cometidos en donde discernimos de la Teoría General de los Cometidos del Poder Público, siéndoles aplicables solo parcialmente sus argumentos en lo que se refiere a las áreas estratégicas y prioritarias por las siguientes razones:

- Esta doctrina confunde, en cuanto a los cometidos esenciales, los fines con los medios. No podemos aceptar que las áreas estratégicas enunciadas en la constitución sean por sí mismas cometidos esenciales, sino que éstas representan la materialización de esos cometidos esenciales ( que el Lic. los define como derechos sociales ....). La razón por la que esta teoría se confunde, se deriva, salvo interpretación errónea de nuestra parte, de su equivocada concepción de la Administración Pública, a saber:

*"La organización que, mediante el fomento de las facultades colectivas especialmente merced al estímulo y eventual ejecución directa de las actividades productivas y económicas, se convierte en la promotora del progreso humano, encargada de analizar las previsiones del campo social y de proponer, prospectivamente, las estructuras y cometidos tendentes a su realización armónica y acelerada."*<sup>39</sup>

En realidad, no es la Administración Pública la que "propone" los cometidos del Estado, sino las circunstancias históricas por las que atraviesa una sociedad determinada y que en uso de su potestad soberana exige de la administración en turno. La Administración Pública solo elige a aquellas actividades que a su juicio proporcionará la estructura suficiente "para la realización armónica y acelerada de los cometidos." Por ello los cometidos esenciales no son estrictamente el ferrocarril o la acuñación de moneda, sino los valores políticos que representan. Se confirma que el Estado es el espacio donde adquieren forma y contenido los ideales políticos fijados constitucionalmente por una sociedad determinada.

- La teoría basa en la noción de la concesión el parámetro diferenciable entre cometidos esenciales y cometidos de servicio público.

*"Si el acto de concesión deviene piedra de toque de la aplicación del régimen de los servicios públicos en sentido estricto, se reitera que todos aquellos cometidos inconcesionables quedarán reservados a la categoría de los cometidos esenciales."*<sup>40</sup>

Ello no explica que existan actividades concesionadas que no constituyen servicios públicos, v.gr. explotación forestal, pesca y minería, así como áreas prioritarias (cometidos privados para esta doctrina) en la que concurre el Estado por una parte, y por la otra, bajo régimen de concesión, la iniciativa privada. Además considera como cometidos esenciales y por lo tanto no concesionables a la aviación y a los puertos, los cuales a pesar de que fueron tomados temporalmente por el Estado, nunca fueron exclusivos. Su adopción se debió a otras razones, a evitar su quiebra y continuar el tráfico aéreo.

<sup>39</sup> Idem. p.xxxii

<sup>40</sup> Guerrero, Omar. opus. cit., p.xlvi

- Por otra parte, en las áreas prioritarias el Estado y los particulares no siempre se encuentran en situación de competencia, sino de coadyuancia. La competencia se da en los casos en los que el Estado realiza por sí una actividad económica determinada que los particulares también realizan. Creemos que la expresión que utiliza el artículo 25 constitucional en su párrafo 5º cuando se refiere a que el Estado: "...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.", no entraña idea alguna de exclusividad en las actividades prioritarias. Al respecto el propio Miguel de la Madrid ha expuesto:

*"No es indispensable que el sector público participe en todas las áreas prioritarias del desarrollo. En principio, su participación es opcional y es posible que dichas áreas sean atendidas solo por el sector privado o por el sector social".<sup>41</sup>*

Es decir, el Estado atiende directamente aquello que es prioritario siempre que la iniciativa privada por sí misma no lo asuma por no interesarle, o bien interesándole no cuente con los recursos suficientes para iniciarse en su atención, o más aún, que por su carácter merezca ser atendido conjuntamente. En todo caso serán las leyes las que determinen el grado de esa participación.

## IV.2.LA BANCA, UN CASO ESPECIAL.

No se puede hablar de una exclusividad total como característica *sine qua non* de las áreas estratégicas. A este respecto existen dos posturas en la doctrina mexicana que disciernen entre sí: por una parte la exclusividad del Estado en las áreas estratégicas se considera parcial. El Dr. Jorge Witker señala:

*"Pero el mismo precepto (artículo 25)...delimita en su inciso cuarto la competencia directa del sector público al señalar la exclusividad parcial en las áreas estratégicas que se enumeran en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional...decimos parcialmente exclusividad estatal...pues en el inciso quinto que se refiere a las áreas prioritarias, el precepto comienza con la ambigua expresión ASIMISMO, denotando que los sectores sociales y privados no solo pueden participar junto al Estado en las áreas prioritarias sino también en las estratégicas."<sup>42</sup>*

<sup>41</sup> de la Madrid Hurtado, Miguel EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ECONOMIA MEXICANA. en Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917. p.461

<sup>42</sup> Witker, Jorge LA FUNCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA en José F. Ruiz Massieu y Diego Valadés Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa 1983. p.76

El carácter parcial de la exclusividad del Estado en las áreas estratégicas lo atribuye a una inclinación de nuestra política económica hacia la corriente neoliberal y a que la ley reglamentaria del entonces Servicio Público de Banca y Crédito aceptara la participación minoritaria de los particulares en la propiedad y dirección en las Sociedades Nacionales de Crédito. En síntesis, el Dr. Witker consideraba al servicio Público de Banca y crédito como una área estratégica.

*"Según la carta fundamental el sector público lo conforman las llamadas áreas estratégicas integradas por propiedad pública exclusiva (art. 27 constitucional), y por funciones públicas exclusivas (párrafo cuarto del artículo 28 constitucional) más el Servicio Público de Banca y Crédito."<sup>43</sup>*

**Antonio Carrillo Flores** argumenta:

*"Me parece, a pesar de que el texto pudo ser menos ambiguo, que la participación de los sectores privado y social solamente podrá tener lugar en las áreas de carácter prioritario, pero no en las estratégicas, aunque siempre podrá argumentarse que cuando la Constitución ha querido eliminar por completo la posibilidad de esa participación, lo ha dicho en forma expresa, como lo hace el artículo 27 tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos o de minerales radioactivos...para el Servicio Público de Banca y Crédito, que no está mencionado por el artículo 28 entre las áreas estratégicas, pero sí entre aquellas que solo el Estado podrá llevar a cabo, la Constitución en su nuevo texto solamente indica que no será objeto de concesiones a particulares y que será prestado exclusivamente a través de instituciones estatales en los términos que explica la correspondiente Ley reglamentaria. No impide, pues, la participación minoritaria de los sectores privado y social y así ha venido a definirlo la Ley reglamentaria."<sup>44</sup>*

**Jorge Ruiz Dueñas** aporta una interesante opinión al tema:

*"Si bien no se define como área estratégica y, por ende, no se determina constitucionalmente la propiedad y el control absoluto del gobierno federal, la prestación del Servicio Público de Banca y Crédito es definida por el párrafo quinto del mismo artículo 28, como exclusividad del Estado a través de instituciones que la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en su artículo 2º ya especifica, a saber: las Sociedades Nacionales de Crédito. Que dicho servicio no haya sido listado en el párrafo constitucional anterior ha permitido poner a disposición de los particulares la inversión de hasta un 34% del capital de la banca múltiple nacionalizada, mediante certificados de aportación patrimonial serie "B", con la restricción de que estos no sean adquiridos en más del uno por ciento por inversionista, persona física o moral, dividualmente determinado. Si bien no ha de omitirse la inconformidad de algunos juristas que, desde su particular punto de vista, consideraron violentada la constitución respecto a la exclusividad expresa para el*

<sup>43</sup> Witker, Jorge CURSO DE DERECHO ECONOMICO ed. UNAM 1989. p.178

<sup>44</sup> Carrillo Flores, Antonio. EL CONCEPTO DE LA ECONOMÍA MIXTA. en José F. Ruiz Massieu y Diego Valadés Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. ed. Porrúa 1983. p.89

*Estado, debe advertirse que el texto constitucional precisa la prohibición para concesionar a particulares el servicio público en cuestión; a ello se refiere la exclusividad, no a la propiedad. La interpretación contraria implicaría, respecto a las áreas estratégicas, una redacción redundante al mencionarlas como exclusivas y añadir a manera de restricción el mantenimiento de la propiedad y el control en manos del gobierno Federal.<sup>43</sup>*

La misma iniciativa del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en su exposición de motivos, contemplaba esta idea:

**"Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifica. Para fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas se considera necesario que la Ley defina formas de participación social en estas..."**<sup>44</sup>

Las reformas constitucionales en materia bancaria que entraron en vigor el 28 de junio de 1990, en su exposición de motivos contienen las razones que motivaron suprimir la exclusividad del Estado en la prestación del servicio de banca.

Dicha reforma se sustenta en consideraciones de política económica, en el imperativo de atender con mayor amplitud requerimientos materiales de la población, en modernizar el sistema bancario y financiero.

Respecto a lo primero la exposición de motivos de la iniciativa señala que:

*"El cambio profundo del país, de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero, modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca."<sup>45</sup>*

Y agrega que:

*"frente a los cambios en México y el mundo, la atención de las responsabilidades básicas del Estado requiere de una más selectiva propiedad estatal y 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."<sup>46</sup>*

<sup>43</sup> Ruiz Dueñas, Jorge AREAS ESTRATÉGICAS Y AREAS PRIORITARIAS DEL DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL. en La Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa. 1985. p.181.

<sup>46</sup> de la Madrid H. Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio. opus. cit., p.18

<sup>47</sup> D.O. 27-junio-1990

<sup>48</sup> Idem.

En cuanto a lo segundo, expone:

*"no podemos admitir un Estado tan propietario, con tan considerables recursos invertidos en la banca, en un país con nuestras carencias y necesidades, con urgencias sociales básicas; al ampliar las esferas de acción de los sectores privado y social en la prestación del servicio de banca y crédito, no será necesario canalizar fondos públicos adicionales en la aún necesaria capitalización e indispensable modernización en las instituciones".<sup>49</sup>*

En cuanto a la modernización del sistema financiero la propia exposición de motivos aclara:

*"La tendencia a la prestación de una gama cada vez más amplia de servicios financieros por parte de los distintos intermediarios nos permite percibir una disminución de la participación de los créditos tradicionales y una mayor importancia de las operaciones canalizadas por los mercados de acciones y obligaciones, así como por operaciones de arrendamiento y factoraje. En esas circunstancias, la distinción entre lo que constituye el servicio de banca y crédito y los servicios que actualmente prestan los intermediarios financieros es cada vez más tenue."<sup>50 51</sup>*

Al derogar el quinto párrafo del artículo 28, y suprimir con ello la exclusividad del Estado en la prestación del servicio de banca, retira también la prevención que hacía ese mismo párrafo al conferirle a la actividad bancaria el carácter de servicio público.

*"Lo consecuente es considerar a la prestación del conjunto de servicios financieros como actividad de interés general que debe estar sujeta a las normas y reglamentos que emita el Estado en ejercicio de la autoridad, y no como servicios públicos sujetos a concesión."<sup>52</sup>*

Por primera vez se expresa quienes son los integrantes del sistema bancario mexicano:

- ♦ Banco de México.
- ♦ Instituciones de Banca Múltiple (actualmente existen 18).
- ♦ Instituciones de Banca del Desarrollo.
- ♦ Patronato del Ahorro Nacional.

<sup>49</sup> D.O. 27-junio-1990

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> La reforma constitucional de 1982, distinguió "el servicio público de banca y crédito" mencionado en el artículo 28 párrafo quinto, que correspondía de manera "exclusiva" al Estado, de los "servicios de banca y crédito", (artículo 73 fracción X)

<sup>52</sup> D.O. 27-junio-1990

- Fideicomisos Públicos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico.

El artículo 4º de la Ley de Instituciones de crédito establece que el estado ejercerá la rectoría del sistema bancario mexicano a través de:

- ♦Política monetaria.
- ♦La banca de desarrollo, que prestará las operaciones necesarias para la adecuada atención del sector correspondiente de la economía nacional.
- ♦Los organismos reguladores de inspección y vigilancia del sistema bancario. (SHCP, Banco de México, Comisión Nacional de Valores y Comisión Nacional de Seguros y fianzas. Estas autoridades cuentan con amplias facultades para regular las operaciones bancarias y orientar las actividades de las instituciones de crédito, sean públicas o privadas.
- ♦Porcentajes de participación en la propiedad de la banca, que podrá ser hasta el 51% de acciones de la serie "A" de banca múltiple.

El capital social de las instituciones de banca múltiple estará integrado por tres clases de acciones:

- ♦La serie "A", que representará en todo momento el 51% del propio capital.
- ♦La serie "B", que podrán representar hasta el 49% de dicho capital.
- ♦La serie "C", que en su caso podrá representar hasta el 39% del capital.

Las acciones representativas de la serie "A" sólo pueden ser adquiridas por personas físicas de nacionalidad mexicana o por el gobierno federal, instituciones de banca de desarrollo, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y sociedades controladoras de agrupaciones financieras.

Se asegura así, que el control de las instituciones de banca múltiple quede en manos únicamente de mexicanos.

Las acciones de serie "B" pueden ser adquiridas por personas morales, entre ellas las mencionadas anteriormente, así como las que tengan cláusula de exclusión de extranjeros e inversionistas institucionales.

Las acciones representativas de la serie "C" permite la participación del capital extranjero en forma minoritaria.

En general todas las acciones confieren los mismos derechos. La diferencia substancias se encuentra en la designación de consejeros:

- ♦El 51% de la serie "A" puede nombrar seis consejeros.
- ♦El 49% de la serie "B", cinco.

•Y de la serie "C" por cada 10% da 1

Atendiendo a las razones señaladas, la reforma constitucional comentada explicita el carácter mixto de la banca y por lo tanto prioritario.

Luego entonces la exclusividad es parcial según la ley orgánica del organismo encargado de la área estratégica determine formas de participación. La exclusividad será total en sentido contrario.<sup>53</sup>

Un ejemplo más de la exclusividad parcial en las áreas estratégicas lo constituye la reformada Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la cual permite la cogeneración de energía, pero la venta al público, entre otras actividades, es exclusiva de la Comisión Federal de Electricidad.

#### **Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.**

**"ARTICULO 3º.-No se considera servicio público:**

*I. La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;*

*II. La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad.*

*III. La generación de energía eléctrica para su exportación derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción,*

*IV. La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y*

*V. La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica."*

**ARTICULO 9º La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto:**

*I y II.....*

*III. Exportar energía eléctrica y, en forma exclusiva, importarla para la prestación del servicio público.<sup>54</sup>*

*IV a IX.....<sup>55</sup>*

Podemos encontrar ejemplos similares en las leyes reglamentarias u orgánicas de los organismos que rigen a las áreas estratégicas.

<sup>53</sup> En 1970, culminó el proceso de nacionalización de las empresas ferroviarias, con lo que el Estado asumió la operación total de este tipo de transporte terrestre en el país. El sistema ferroviario nacional quedó integrado, a partir de esta fecha, por las siguientes empresas: un organismo descentralizado (Ferrocarriles Nacionales de México) y cuatro empresas de participación estatal mayoritaria (Ferrocarril del Pacífico S.A., de C.V., Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A., de C.V., Ferrocarril Sonora-Baja California S.A. de C.V. y Ferrocarriles Unidos del Sureste S.A. de C.V.)

<sup>54</sup> Antes de la reforma decía "importar y exportar, en forma exclusiva, energía eléctrica".

<sup>55</sup> Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. (reformas) D.O. miércoles 23 de diciembre de 1992.

**Ley de Vías Generales de Comunicación.**

**"ARTICULO 129.-**Las concesiones para la construcción y explotación de ferrocarriles se otorgarán preferentemente:

- I. A las sociedades creadas para ese objeto, en las cuales el gobierno federal sea accionista mayoritario; y
- II. A las sociedades organizadas bajo el régimen cooperativo, con el mismo objeto.

**ARTICULO 131.-**Las empresas de ferrocarriles y tranvía estarán obligadas a conceder a los inspectores de ferrocarriles y al personal auxiliar de inspección el derecho de viajar a bordo de todos los trenes de pasajeros;...

**ARTICULO 136.-**Los ferrocarriles particulares y los que siendo auxiliares de una explotación industrial hagan servicios públicos, estarán sujetos, por lo que respecta a la explotación de dichos servicios públicos a las bases que conforme a las prescripciones de esta ley y a sus reglamentos fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.<sup>56</sup>

**Ley del Servicio Postal Mexicano.**

**"ARTICULO 11.-** El servicio Público de Correos es una área estratégica reservada al Estado en forma exclusiva.

**ARTICULO 12.-**No se viola la reserva del Estado en los casos siguientes:

- I. Cuando se reciba y transporte la correspondencia entre lugares en que no haya servicio de conducción postal, para depositarla en la oficina de correos más próxima o recogerla de la misma para su entrega a los destinatarios.
- II. Cuando una persona física o moral envíe su correspondencia utilizando sus propios vehículos y empleados, pero sin transportar la de otras personas.
- III. Cuando se conduzcan exhortos y toda clase de documentos judiciales.<sup>57</sup>

**Ley Orgánica del Banco de México.**

**ARTICULO 3º** Corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica así como poner ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta ley le autorice a realizar.  
El Banco podrá fabricar sus propios billetes o encargar dicha fabricación a terceros.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Ley de Vías Generales de Comunicación. D.O.

<sup>57</sup> Ley del servicio Postal Mexicano. D.O. 24 de diciembre de 1986

<sup>58</sup> Ley Orgánica del Banco de México. D.O. 31 de diciembre de 1984.

De este modo cabe concluir que la exclusividad solo recae en aspectos determinados por la ley reglamentaria como exclusivos, pudiendo coexistir dentro de las actividades estratégicas actividades prioritarias.

El caso de la Banca mexicana después de su nacionalización, es representativa de la importancia de la delimitación de los conceptos de áreas estratégicas y actividades prioritarias como ámbitos posibles de participación de los agentes productivos en nuestra economía.

El presidente Carlos Salinas de Gortari, al referirse al Servicio Público de Banca y Crédito en el PND 1988-1994, admite su carácter estratégico y mixto:

*"El Estado mantendrá la propiedad y el control de las áreas estratégicas...acuñación de moneda, correos, telégrafos,...y prestación de servicios de banca y crédito. En lo que a las Sociedades Nacionales de Crédito se refiere, se mantendrá el régimen mixto de inversión pública y privada."<sup>59</sup>*

Asimismo, el mismo PND introduce, a nuestro juicio, algunos elementos distintivos de las áreas estratégicas:

**"Las áreas estratégicas constituyen campos de actividad exclusiva del Estado, cuya administración, aprovechamiento y conservación es de interés para la soberanía de la nación, ya que conciernen a recursos no renovables o vinculados a la seguridad nacional, son servicios públicos esenciales o constituyen la infraestructura fundamental para el desarrollo de otras actividades de la economía o de la sociedad en su conjunto, estas áreas estratégicas deben ser administradas con criterios de interés eminentemente social y público por ser el resultado del proceso de nuestro Proyecto Nacional; la importancia que ellas tienen para el país implica una responsabilidad especial de eficiencia y honestidad en su manejo."<sup>60</sup>**

La idea anterior puede desglosarse así:

- ♦ Son el resultado del proceso histórico de nuestro proyecto nacional;
- ♦ Son de interés para la soberanía de la Nación;
- ♦ Conciernen a recursos no renovables o vinculados a la seguridad nacional;
- ♦ Son servicios públicos o constituyen la infraestructura fundamental para el desarrollo de otras actividades de la economía o de la sociedad en su conjunto;
- ♦ Constituyen la infraestructura de los objetivos de política económica y social nacional.

La pregunta es ¿cumplen las áreas estratégicas enumeradas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional con las características arriba mencionadas?. Veamos...<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 p.89

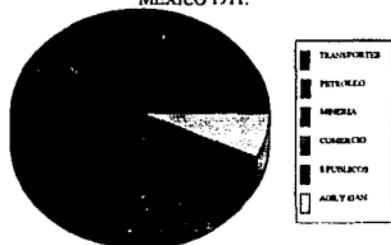
<sup>60</sup> Idem. p.89

<sup>61</sup> Johon Saxe Fernández argumenta: "Considérese que, por dar solo un ejemplo, en el caso de la minería, la razón básica para que forme parte del patrimonio nacional radica en la necesidad histórica y política percibida por muchos países del

A pesar del atraso y del casi nulo desarrollo de la industria, desde que se convierte en el modo de producción dominante hacia fines del siglo pasado, el capitalismo en México se caracterizó por un alto grado de monopolización. La inversión extranjera directa se centró en el sector tradicional de la economía. Sus funciones eran subsidiarias de poderosas transnacionales.

La existencia de monopolios en México no es un fenómeno nuevo. A diferencia de los que ahora son países imperialistas, los nuestros nunca vivieron la fase libre competitiva del capitalismo.

VALOR DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO 1911.



TOTAL: 2,903 MILLONES.

tercer mundo de aplicar políticas de descolonización. Autores como Isaiah Litvak, Christopher Maule, Malcolm Gallis e incluso Raymond Vernon (algunos de ellos "gurús" de los tecnócratas) han detallado los procesos políticos que llevaron incluso a aquellos países que formalmente eran independientes a reconocer que esa independencia formal coexistía con un colonialismo económico que en realidad impedía que la Nación disfrutara de la independencia política real y tuviera bases materiales para fundamentar en un mundo complejo, interdependiente y competitivo, la soberanía. En el Contexto de la Transnacionalización la relación metrópoli-periferia fue concebida precisamente como un hecho económico y político porque significaba que la matriz de la empresa integraba verticalmente a la subsidiaria localizada en la periferia (qué, por ejemplo, suministraba la materia prima o la mano de obra barata o ambas). El control estatal fue entonces percibido como un instrumento idóneo para romper esa dependencia y entonces poder tomar los puntos de mando en la dirección del país.

En los países capitalistas dependientes, como el nuestro, sólo el Estado o las grandes transnacionales poseen esos recursos. Muchos analistas atribuyen a la debilidad financiera del sector privado de estos países el hecho de que el Estado, ante el carácter poco deseable de la inversión extranjera en áreas prioritarias o extralógicas, se decida a montar estas empresas. Otros estudiosos argumentan que la aversión y la miopía de los inversionistas privados locales también deben tomarse en cuenta, ya que históricamente se han inclinado más por el dinero fácil, producto del rentismo y de la especulación y a la fuga de capitales, que a emprender grandes proyectos mineros o industriales, especialmente si su éxito es incierto. Ahora los problemas tienden a agravarse mucho más porque, en países como México, se decide priorizar el servicio de la deuda por encima de todo de tal suerte que se descapitaliza aceleradamente al país y se ingresa al círculo vicioso del endeudamiento y de la transnacionalización.

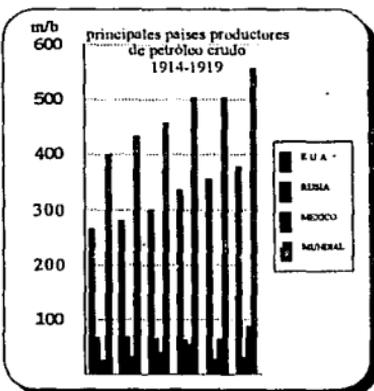
Finalmente, es necesario reconocer que las metas sociales, políticas y económicas de las parnetales, prioritarias y estratégicas, son mucho más amplias, y deben considerarse en cualquier evaluación. Me refiero a metas tales como el desarrollo regional, la reducción del desempleo, la distribución más equitativa del ingreso, y, desde luego, la consolidación de los puestos de mando en manos nacionales y no extranjeras.

Toda evaluación sobre el desempeño de las parnetales debe hacerse desde esta perspectiva axiológica y considerando entonces (como lo sugiere Vernon) las opciones. Las grandes fallas, ineficiencias y pérdidas financieras que se han experimentado en este sector productivo deben ser consideradas de manera detallada, específica. Y antes de precipitarse con entregas inadmisibles, es de la mayor importancia considerar y sopesar los costos y/o beneficios de cada entidad con base en criterios tales como la creación de empleos, el adiestramiento de personal, la promoción del conocimiento y la tecnología, el desarrollo de áreas remotas, el trato preferencial a ciertas ramas privadas (a las que se ha estado subsidiando para que sus dueños logren grandes ganancias que posteriormente son convertidas en dólares y luego religiosamente depositadas en bancos extranjeros, principalmente de Estados Unidos). En pocas palabras, en toda evaluación es indispensable considerar los macro beneficios (o los macro costos), incluyendo desde luego el impacto en la economía, en los cambios estructurales globales, en el ciclo productivo o en el promedio general de desarrollo. Es obvio que estas consideraciones y evaluaciones sólo pueden ser hechas en el contexto de una política económica diseñada y fundamentada para lograr el desarrollo económico y el bienestar social. Tal marco de referencia, por desgracia, ha sido irreflexivamente sustituido por otro que hace girar todas las evaluaciones, y los principales parámetros del quehacer productivo, alrededor del pago (puntual) del servicio de la deuda pública. En pocas palabras, abandonar el esquema fondista y adoptar una estrategia económica de transformación nacional es el

Durante el régimen de Porfirio Díaz un puñado de grandes empresas norteamericanas, británicas y francesas, asociadas con una naciente y débil burguesía, controlaban las principales actividades económicas: minería, banca, comercio, transportes y agricultura.

Para las amplias capas de la sociedad mexicana el proceso de industrialización representaba tanto la esencia del desarrollo económico como el objetivo nacional desde hace muchas generaciones. La estrategia de desarrollo seguida después de la revolución, contenía, como uno de los elementos principales la eliminación del predominio extranjero de los sectores de la economía que se consideraban como básicos para la futura industrialización. A su vez, esta última fue concebida como una empresa netamente nacionalista

que -se esperaba- cambiaría a la larga las relaciones de fuerza política y económica entre México y el exterior. Siguiendo esta estrategia se eliminaron progresivamente los enclaves extranjeros que se orientaban principalmente a aquellos recursos que a ellos les hacían falta. Una vez lograda con Alvaro Obregón la institucionalización de la Revolución y reestablecidas las condiciones para la acumulación de capital, se reinicia un nuevo proceso de concentración y centralización fuertemente impulsado por el Estado. Ese proceso cobra fuerza en los años treinta y sobre todo en los cuarenta. Durante el régimen de Cárdenas se da un fuerte impulso a la reforma agraria y se nacionalizan las empresas petroleras y los ferrocarriles. Sin embargo, tal y como se aprecia en el cuadro 5 la nacionalización fue una medida de última instancia.



En distintos momentos del período que va desde 1920 hasta finales de la década de los treinta, los gobernantes mexicanos conscientes de la debilidad general del país y de su dependencia económica del exterior hicieron innumerables esfuerzos para encontrar un *modus vivendi* con los poderosos intereses económicos extranjeros, no obstante, con la excepción del breve período del armisticio entre las dos partes logrando a la mitad del régimen de Plutarco Elías Calles, todos estos años pueden describirse como una época de guerra subterránea entre los dueños de los capitales extranjeros invertidos en México y el México postrevolucionario. *Ex post*, parece obvio que un verdadero acomodamiento era imposible. El nuevo Estado Mexicano nacido de la revolución no estaba dispuesto, ni tampoco podía aceptar, la continuación de los enclaves políticos-económicos, regidos por sus propias leyes y las reglas del juego establecidas durante el porfiriato. La aceptación de tal situación hubiera sido igual a la renuncia de la esencia misma de la ideología nacionalista de la Revolución. Por otro lado, los intereses privados extranjeros ni entendían el alcance y los objetivos de la revolución mexicana ni estaban dispuestos a legitimizarla sometándose a las nuevas disposiciones emanadas de la constitución de 1917, que les quitaban los derechos especiales adquiridos antes de 1910. La intransigencia de los inversionistas

reto inmediato de México. Continuar por los rumbos actuales acabaría con todo futuro para el país.

extranjeros y su inhabilidad para comprender las fuerzas del nacionalismo mexicano reforzaba este nacionalismo y hacía más difícil cualquier solución intermedia de los conflictos inherentes a la operación de los enclaves en una sociedad expuesta a un rápido cambio económico-social.

Además, los inversionistas extranjeros estaban también plenamente conscientes de la debilidad interna y externa del Estado posrevolucionario y de su continua dependencia económica del exterior. Muchos pensaban probablemente que se trataba de un breve período de ebullición nacionalista en México que terminaría relativamente pronto, como solía ocurrir en otros países de América Latina y que la adopción de una "línea dura" hacia el nuevo Estado Mexicano ayudaría a volver a las condiciones de *laissez faire* para los intereses extranjeros, prevalecientes a principios de siglo.<sup>62</sup>

El Estado así se enfrentaba a una de sus mayores disyuntivas: las actividades económicas nacionalizadas para ser rentables requerían de ser atendidas de grandes empresas en donde hubiera una alta concentración de capital y una sofisticada organización. La pregunta era ésta ¿deberían ser públicas o privadas estas empresas? Si eran privadas el moderno Estado Mexicano se veía amenazado de que los servicios y la producción que se requerían no fueran atendidos a falta de capital suficiente entre las clases productivas nacionales, por lo que tarde o temprano se tendrían que recurrir al capital extranjero. El Estado ante la disyuntiva de manejar directamente una parte -en ese entonces la más dinámica- de su economía o dejar que se dirigiera desde fuera, optó por echar mano de sus recursos públicos para atender las necesidades de inversión requeridas por estos rubros, constituyendo unidades económicas de propiedad pública exclusiva, ya que los empresarios privados del interior carecían de recursos y madurez suficiente para hacerlo. Se inaugura entonces el período de las grandes intervenciones estatales en nuestra economía. La decisión a nuestro juicio no pudo ser más acertada.

En el marco de profundos cambios en el escenario internacional, se asignan al Estado nuevas y más complejas funciones económicas y políticas. Las áreas estratégicas de contenido económico se identifican con coyunturas histórico políticas que encontraron en ellas, primeramente las materias primas necesarias a los países industrializados y posteriormente en este siglo, en la infraestructura de un desarrollo netamente nacionalista. Materializan un profundo sentir nacionalista y una necesidad vehemente de independencia y soberanía ante el mundo. Su carácter trascendental, que va mucho más allá del económico, se gestó en un período posrevolucionario en el que la seguridad e independencia del Estado se veía amenazada y débil. El Estado sabía que la paz social del país era fundamental. Lograrlo suponía procurar empleo y éste a su vez generar unidades productivas. El control sobre los energéticos -petróleo y electricidad- permitió dar cumplimiento a la estrategia política de entonces: impulso al desarrollo industrial, diversificación de las actividades económicas, construcción de carreteras, obra pública, desarrollo agrícola. Por otra parte, el correo y después los ferrocarriles y las telecomunicaciones

62

En respuesta a los actos nacionalistas mexicanos los Estados Unidos e Inglaterra decretaron un bloqueo comercial y financiero. En materia de exportación de petróleo prohibieron a sus barcos realizar cualquier contrato con nuestro país, sin embargo México logró que ciertos petroleros independientes transportaran y comercializaran su combustible en Europa. Durante 1938 y 1939, el petróleo mexicano encontró mercados en Alemania e Italia, países que, por su propio interés, no apoyaron el bloqueo económico contra México. Meyer, Lorenzo "Los petroleros británicos, el nacionalismo mexicano y el gobierno de su majestad británica." en M.S. Wionczek "Energía en México, ensayos sobre el pasado y el presente" Ed. El Colegio de México 1983 p.23.

se convirtieron en un factor de cohesión social en las naciones. Después de la segunda guerra mundial los minerales radioactivos representaron indudablemente un factor de seguridad nacional. El petróleo participa de ese carácter. Después del abandono del patrón oro en los años treinta, el Estado ha tenido que reconsiderar sus funciones en materia monetaria para engarzarlas dentro de una nueva concepción coordinada de la política fiscal, en el que el impuesto, la deuda y la moneda ya no pueden concebirse separadamente sino como instrumentos al servicio de un objetivo común: la estabilidad en las economías maduras y el desarrollo en las economías que empiezan a desenvolverse.

*En suma, las áreas estratégicas son categorías históricas que reflejan las coyunturas político-económicas nacionales en tiempos por los cuales el Estado, en base a criterios político-económicos -seguridad y desarrollo nacional- se convierte en el centro de imputación de un conjunto de cometidos prestacionales tendientes al desarrollo integral del hombre y que según las ideas dominantes en una sociedad política determinada no se conciben sino ejercidos directamente por la Administración Pública.*

Los criterios para su establecimiento deben buscarse en la expresión más acabada que de su soberanía tiene la sociedad: el Congreso de la Unión. Por ello debe fomentarse una plena reforma democrática, que haga participar a todos los grupos e individuos en el proceso político nacional. Debe promoverse la politización de la sociedad para que el establecimiento de las estrategias de desarrollo nacional sean fijados por el mayor número de ciudadanos. Existe una correlación entre las estrategias de desarrollo que mejor convienen a una sociedad y las condiciones generales de ésta. Sociedades dotadas de elevada capacidad de autorregulación, por acuerdos racionales entre las personas, como ciudadanos y agentes económicos, dentro de sistemas institucionales confiables y estables, pueden adoptar con ventajas estrategias en extremo liberales. Sociedades con características opuestas necesitan de mucha mayor intervención regulatoria y promocional del Estado.

Las áreas estrategias pertenecen a los medios no a los fines. Los fines de nuestra nación ya han sido expresados por el programa social constitucional: garantizar que *"el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento económico y el empleo y crecimiento del 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."*<sup>63</sup>

El criterio *in genere* que debe guiar el establecimiento futuro de áreas estratégicas en todo caso debe ser la falta de compaginación de los intereses privados con los objetivos nacionales constitucionalmente expresados.

Los medios para lograr los cometidos que nuestra constitución ha impuesto al Estado son materia de política económica. La constitución no define una política económica determinada. Es por ello que tampoco otorga una definición de áreas estratégicas. Esta situación ha permitido que

<sup>63</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 25 párrafo primero.

sea cada titular del ejecutivo federal quien decida conforme a su ideología y programa de gobierno, así como a las circunstancias socioeconómicas nacionales e internacionales, la política económica a seguir. **Las áreas estratégicas tienen que ver con la encomienda misma del poder político como creador responsable del ámbito para que acudan y prosperen la libertad y la justicia.**

El Estado como estructura, como poder y como institución tiene fines que cumplir. La adopción de los medios para su cumplimiento dependerá de la filosofía política que sirva de fundamento a la administración en turno.

## **V.-LIBERALISMO SOCIAL.**

La administración del presidente Salinas funda su política económica en el concepto de Liberalismo Social. Se trata de un modelo de desarrollo que se considera correcto para armonizar los requerimientos de productividad y eficiencia con los de bienestar social. Ello conlleva a una revalorización de los conceptos tradicionales de soberanía, nacionalismo, democracia y bienestar social y a una reforma de Estado.

La reforma de "la Revolución" conduce a un Estado Solidario en sustitución del anacrónico Estado Benefactor. El Estado Solidario se plantea tres objetivos esenciales:

- ♦ La renovación de los medios políticos y sociales;
- ♦ La renovación de las estructuras económicas así como cambios radicales en el sentido y orientación de las economías públicas.
- ♦ La renovación de los métodos de la democracia liberal.

El liberalismo social es un proyecto político que determina la orientación del Estado solidario. Las directrices fundamentales de dicho proyecto han sido expresados en 10 puntos que el presidente **Carlos Salinas de Gortari** ha definido en su discurso de 4 de marzo de 1992 con motivo del 63 de la fundación de su partido. La discusión sobre la soberanía, el estado, la justicia, las libertades, la democracia, el bienestar social y el nacionalismo, son los tópicos centrales.

La soberanía, concepto clave de la configuración del Estado-Nación moderno, requiere de una reconceptualización. Ni la definición clásica del término en los seis libros de La República de Bodino, ni el tipo de Estado surgido en el siglo XVI al que servía de sustentación teórica tal definición, reflejan ya de manera adecuada las características y necesidades del nuevo tipo de estado que se proyecta para el siglo XXI en todo el mundo. Con el fin de la guerra fría y el bipolarismo nuclear y con las vastas transformaciones que sufrió la estructura internacional a partir de 1989, ya no tiene sentido seguir apeguándose, de manera fundamentalista y anacrónica, a definiciones de soberanía y Estado que respondían a otro tipo de realidades. Las grandes contiendas entre los Estados del próximo siglo no serán, al menos en principio, de carácter bélico

sino más bien económicas. Se perfilan claramente tres grandes bloques económicos, en Norteamérica, en la Cuenca del Pacífico y en una gran Europa<sup>(ver mapa 2)</sup> que se extiende del Atlántico a los Urales. Ya no habrá lugar para las unidades estatales autocontenidas que surgieron en el siglo XVI. El contexto internacional enfrenta a los Estados Nacionales modernos a una paradoja que Leonard Tyvey resume al decir que " las economías de los Estados Naciones se enfrentan al dilema de que para tener éxito tienen necesidad de volverse menos nacionales".<sup>64</sup>

Al respecto el Presidente Salinas expone:

*"Para nuestro liberalismo social la soberanía es fundamental y razón de sobrevivencia y objetivo único que da sentido a las metas que perseguimos, porque queremos que sean nuestras...solo la propuesta del liberalismo social fortalece nuestra soberanía. Mayor interrelación económica no incluye, ni permitiremos que incluya, la integración política. Por el contrario nos diversificamos en las relaciones internacionales para ser más fuertes políticamente y derivamos fortaleza económica interna de la activa participación en las regiones que concentra la dinámica del crecimiento mundial."<sup>65</sup>*

En el ámbito económico el liberalismo social asume que el mercado sin regulación del Estado fomenta el monopolio extrema la injusticia y acaba por cancelar el propio crecimiento.

*"Ser un Estado propleitario y sobrerregulador impide que la iniciativa social desate la energía para la prosperidad...por eso el liberalismo social propone un Estado promotor...un Estado que orienta atención y recursos hacia la satisfacción de necesidades básicas de la población."<sup>66</sup>*

El Estado, dentro del contexto socioliberal, no es concebido como el único actor de las decisiones políticas, económicas y sociales. El liberalismo económico del programa de gobierno propugna por mayor participación privada en las actividades productivas, la desregulación y una amplia apertura hacia el exterior. Pero establece un límite a las libertades económicas. No cree en el acomodo racional de fuerzas, grupos y beneficios, que supuestamente debe producir la mano invisible del mercado. Establece un nuevo modelo de rectoría sustentado en un Estado promotor que otorga oportunidades a los segmentos sociales, regiones y sectores productivos que están en desventaja económica y social a fin de incorporarse a la modernidad productiva en igualdad de circunstancias que los demás.

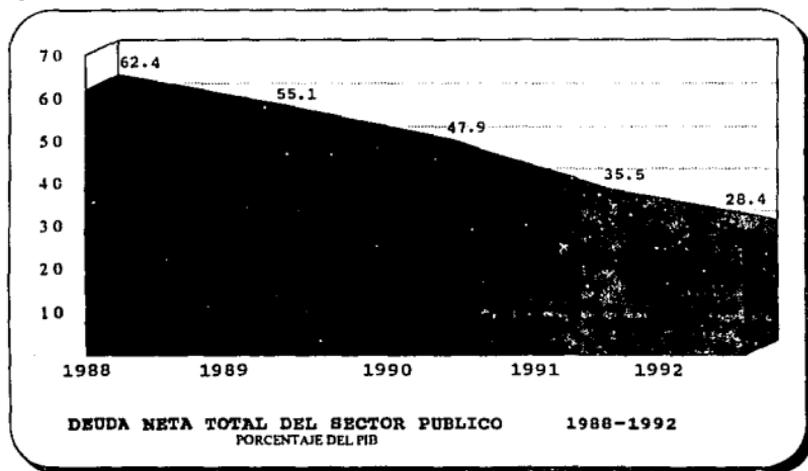
El liberalismo social considera al gasto social como un incentivo, como una transferencia productiva que permita movilizar el potencial humano marginado incorporándolo a las tareas de modernización. Entiende que la justicia no es repartir subsidios indiscriminadamente o auspiciar consumos improductivos.

<sup>64</sup> Leonard, Tyvey "EL ESTADO NACION" Barcelona, España 1987 p.103

<sup>65</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Discurso conmemorativo del 63° aniversario de fundación del Partido Revolucionario Institucional. marzo-4-1992. Revista Examen número 35, abril de 1992 p.19

<sup>66</sup> Idem. p. 20

Los ingresos extraordinarios obtenidos por la venta de bancos y otras entidades aunque podrían haberse destinado a otros gastos normales del presupuesto, como eran ingresos de una sola vez y por lo tanto sin respaldo posterior, se canalizaron principalmente a la reducción del saldo de la deuda interna. De tal forma que en los primeros seis meses de 1992 ésta se redujo en 26 billones de pesos, con lo que su saldo se sitúa en el primer semestre de este año en sólo 11.8% del PIB. Los ahorros alcanzados al abatir la deuda interna, y con ellos su servicio permiten al gobierno destinar recursos crecientes a programas de fundamentales de infraestructura productiva y de bienestar social. Menos deuda y más gasto social son el resultado de la política económica seguida.<sup>67</sup>



En el centro de este nuevo enfoque de la rectoría surge el concepto de **Solidaridad**. En realidad éste no se construye a un programa sino que lo constituye un grupo de medidas en diversos campos de la política de gobierno.

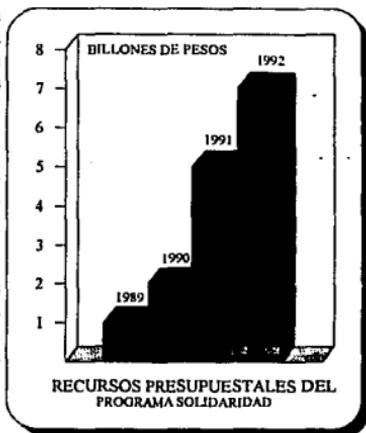
El programa queda expresado en la legislación siguiente:

- Creación de la **Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)**, para conducir las políticas de asentamientos humanos, desarrollo regional, urbano, vivienda y ecología.
- Presupuestos de egresos de la Federación. Los recursos públicos han crecido en forma prácticamente exponencial. actualmente ascienden a 6.8 billones de pesos y solo son

<sup>67</sup> Durante la administración del presidente Salinas, al 30 de septiembre de 1992, se han desincorporado 362 entidades, quedando hasta la misma fecha sólo 221 entidades vigentes. Para más información ver el apéndice estadístico.

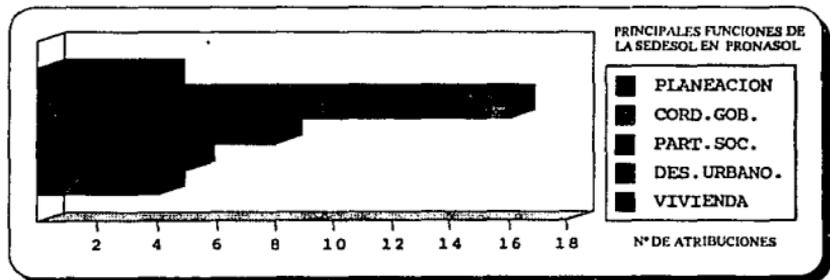
rebasados por los asignados a la SEP. Para 1993 se destinarán a vivienda, educación, agua potable, salud, electrificación, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales entre los rubros más importantes.

- Acuerdo presidencial que crea la Comisión del programa, para establecer una política coherente de la Administración Pública. La SEDESOL viene a reforzar este propósito.
- Decreto que dicta el establecimiento del Programa Nacional de Apoyo para la Empresas de Solidaridad. Este plan deberá contener los criterios de rentabilidad de las empresas, la forma de identificar mercados de los productos obtenidos y los lineamientos para el financiamiento de proyectos.



La SEDESOL se crea como entidad responsable de las políticas de orden social. De las atribuciones que le confiere la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** se desprenden doce objetivos, cinco de los cuales están vinculados con el Programa Nacional de Solidaridad: coordinación administrativa, aprovechamiento adecuado de los recursos del sector público, incrementar el ingreso personal de la población, preservar valores propios de la identidad nacional, ampliar el abasto de agua y la explotación racional de los recursos naturales.

Tan solo el propósito de la coordinación administrativa está presente en el 41% de las 32 atribuciones específicas que ejercerá la nueva Secretaría.



En consecuencia, los instrumentos de gobierno son en su mayoría regulaciones en las que está involucrada la coordinación entre distintos niveles de gobierno y la participación social. Así es como en el 53% de las atribuciones de la SEDESOL se requiere la coordinación de las entidades gubernamentales y en el 25% se exige la participación de grupos sociales.

Este análisis de las atribuciones conferidas a la Secretaría indica, asimismo una amplia gama de instrumentos para ejercer el Programa de Solidaridad; planeación, obra pública, subsidios, atención a grupos indígenas, pequeñas empresas, desarrollo urbano, uso del suelo, agua, vivienda, sociedades cooperativas, financiamiento e investigación científica.

## **VI.-¿TLC versus AREAS ESTRATÉGICAS?**

México al emprender el proceso de reformas tendientes a abrir la economía y hacerla más competitiva, se acompaña a las transformaciones de la economía mundial cuyo signo clave es la rápida integración en bloques económicos.

La revolución tecnológica en marcha implica que las ventajas comparativas en el comercio mundial sean producto de la acción coordinada de los factores de la producción más que de la dotación de recursos naturales. Los sistemas de intercambio así como la producción y la investigación, descansan hoy, en grandes organizaciones transnacionales que controlan y comercializan buena parte de la producción mundial. Los mercados se han globalizado formando grandes bloques económicos que acrecientan la interdependencia productiva entre países.

La modernización de las estructuras económicas nacionales cobran impulso con la rúbrica reciente por parte de los jefes de los equipos negociadores de **Canadá**, los **Estados Unidos** y **México**, de un Tratado de Libre Comercio que se enviará a la aprobación de las respectivas legislaturas.<sup>(nota 1)</sup>

No debe entenderse, sin embargo, al TLC como a una asociación exclusiva con Estados Unidos y Canadá: un elemental principio de diversificación ha llevado a la firma del **Acuerdo de Complementariedad Económica entre México y Chile**. Además, están muy avanzadas las negociaciones para la creación de Tratados de libre comercio, uno con **Venezuela** y **Colombia** y , otro con los países centroamericanos. De ese modo, nuestro país servirá de puente y lazo de unión entre Sur y Norteamérica.<sup>(nota 2)</sup>

En esa misma dirección, hace pocos meses se firmó un amplio acuerdo Marco entre la **Comunidad Económica Europea** y México. Por otra parte, México ingresó como miembro de pleno derecho a la **Conferencia Económica de la Cuenca del Pacífico (PBEK)** y espera incorporarse pronto al **Consejo Económico Asia-Pacífico (APEC)**.

Técnicamente, una zona de libre comercio se considera como la fusión de dos o más territorios aduaneros soberanos e independientes entre los cuales se eliminan los aranceles y las medidas no arancelarias aplicables al comercio entre los mismos.

La zona de libre comercio se constituye formalmente mediante la negociación y elaboración de un estatuto jurídico en el que se establecen las reglas o normas aplicables a las relaciones, básicamente económicas, que se generan entre los integrantes de la misma. Las reglas o normas específicas que rigen en una zona de libre comercio se basan en principios fundamentales derivados del Sistema Multilateral de Comercio integrado por el GATT, los Códigos de conducta, los Acuerdos sectoriales, los Entendimientos y Resoluciones convenidos por los países integrantes del Sistema.

Estos principios fundamentales que animan el funcionamiento de una zona de libre comercio se pueden enunciar, frente a los principios consagrados en la Constitución mexicana a efecto de comparación, en los siguientes términos:

- 1.-La economía se rige por el mercado. El qué producir, cuándo y cuánto producir, lo determina el mercado de la zona y no el Estado.
- 2.-Se privilegian y promueven los conceptos "producto regional o zonal", "integración regional o zonal" y "desarrollo interdependiente".
- 3.-Cada gobierno de los territorios integrantes de la zona debe sujetarse a las reglas convenidas entre las que destacan la eliminación de aranceles, a "lo esencial" de su comercio. En este sentido, la existencia de actividades exclusivas a cargo del Estado (como el petróleo y la petroquímica básica) y prioritarias atendidas en forma exclusiva por nacionales (como el radio y la televisión), resultaría contraria a los principios que rigen para la zona.
- 4.-El "trato nacional", "el derecho de establecimiento"; "la no discriminación"; "la reciprocidad y las ventajas mutuas"; "la consolidación arancelaria"; "la eliminación de obstáculos a las importaciones y exportaciones; la libre circulación de mercancías, capitales (inversiones) y servicios; la transparencia; la notificación de medidas; las consultas previas; la sujeción vinculante a procedimientos de solución de diferencias, entre otros, son solo algunos de los principios fundamentales que rigen en la zona de libre comercio y de los cuales se derivan todas las disposiciones que integran el estatuto jurídico de la misma.

Todos estos principios fueron recogidos e incorporados en el TLC, instrumento que se constituye en el estatuto jurídico en el que se establecen las reglas de conducta que rigen las relaciones económicas entre las empresas ubicadas en la zona y entre los gobiernos de los países que la integran.

**BARRERAS ARANCELARIAS**

| <b>Productos</b> | <b>Arancel(%)</b> |
|------------------|-------------------|
| Tabaco           | 76.6              |
| Caizado          | 64.1              |
| Brandy           | 60.8              |
| Puros            | 46.4              |
| Vasos de vidrio  | 38.8              |
| Textiles         | 36.1              |
| Jugo de naranja  | 27.9              |

De su texto es posible afirmar que en lo que a las áreas estratégicas se refiere no resultan impactadas, si bien es apreciable una dilatación en su contenido.

El anexo III del texto firmado lista las Actividades Reservadas al Estado Mexicano. por su importancia nos permitimos reproducirlo en su totalidad:

**ANEXO III  
LISTA DE MEXICO.**

**A. ACTIVIDADES RESERVADAS AL ESTADO MEXICANO.**

*"Mexico se reserva el derecho exclusivo de desempeñar y de negarse a autorizar el establecimiento de inversiones en las siguientes actividades:*

**1. Petróleo, otros hidrocarburos y petroquímica básica.**

*a.-Descripción de actividades.*

*i) Exploración y explotación de petróleo crudo y gas natural; refinación o procesamiento de petróleo crudo y gas natural; y la producción de gas artificial, petroquímicos básicos y sus insumos y ductos, y*

*ii) Comercio exterior; transporte, almacenamiento y distribución hasta e incluyendo la venta de primera mano de los siguientes bienes: petróleo crudo; gas natural y artificial; bienes cubiertos por el Capítulo VI (Energía y Petroquímicos Básicos) obtenidos de la refinación o del procesamiento de petróleo crudo y gas natural; y petroquímicos básicos.*

*b.-Medidas:*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 25, 27 y 28.*

*Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.*

*Ley orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.*

**2.-Electricidad.**

*a.-Descripción de actividades: La prestación del servicio Público de energía eléctrica en México, incluyendo, la generación, conducción, transformación, distribución y venta de electricidad.*

*b.-Medidas:*

*Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 25, 27 y 28.*

*Ley del servicio Público de Energía Eléctrica.*

**3.-Energía Nuclear y Tratamiento de Minerales Radioactivos.**

*a.-Descripción de actividades: La exploración, explotación y procesamiento de minerales radioactivos; el ciclo de combustible nuclear, la generación de energía nuclear, transporte y almacenamiento de desechos nucleares, el uso y reprocesamiento de combustible nuclear y la regulación de sus aplicaciones para otros propósitos así como la producción de agua pesada.*

*b.-Medidas:*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25, 27 y 28.*

*Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Energía Nuclear.*

**4.-Comunicaciones Vía Satélite.**

a.-Descripción de actividades: El establecimiento, operación y propiedad de sistemas de satélite y estaciones terrenas con enlaces internacionales.

b.-Medidas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 25 y 28.  
Ley de Vías Generales de Comunicación.

**5.-Servicios de Telégrafo.**

Medidas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 25 y 28.  
Ley de Vías Generales de Comunicación.

**6.-Servicios de Radiotelegrafía.**

Medidas:

Constitución política de los estados Unidos Mexicanos, artículos 25 y 28.  
Ley de Vías Generales de Comunicación.

**7.-Servicio Postal.**

a.-Descripción de actividades: operación, administración y organización de correspondencia de primera clase.

b.-Medidas:

Constitución política de los estados Unidos Mexicanos, artículos 25 y 28.  
Ley del Servicio Postal Mexicano.

**8.-Ferrocarriles.**

a.-Descripción de actividades: la operación, administración y control de tráfico dentro del sistema ferroviario mexicano; la supervisión y el manejo del derecho de vía; operación, construcción y mantenimiento de infraestructura básica ferroviaria.

b.-Medidas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 25 y 28.  
Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México.

**9.-Emisión de billetes y acuñación de moneda.**

Medidas:

Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, artículos 25 y 28.  
Ley Orgánica del Banco de México.  
Ley de la Casa de Moneda de México.

**10.-Control, Inspección y Vigilancia de Puertos Marítimos y Terrestres.**

Medidas:

Ley de Navegación y Comercio Marítimos, artículos 43 y 47.  
Ley de Vías Generales de Comunicación, artículo 272.

**11.-Control, Inspección y Vigilancia de Aeropuertos y Helipuertos.**

Medidas:

Ley de Vías Generales de Comunicación, artículo 327.

**B. DESREGULACIÓN DE ACTIVIDADES RESERVADAS AL ESTADO.**

1. Las actividades establecidas en la Sección A están reservadas al Estado mexicano y la inversión de capital privado está prohibida bajo la ley mexicana. Si México permite la participación de inversiones privadas en tales actividades a través de contratos de servicios, concesiones, préstamos o cualquier otro tipo de actos contractuales, no podrá interpretarse que a través de dicha participación se afecta la reserva del Estado en esas actividades.
2. Si las leyes mexicanas se reforman para permitir inversión de capital privado en las actividades señaladas en la sección A, México podrá imponer restricciones a la participación de la inversión extranjera no obstante lo indicado por el artículo 1102 debiendo indicarlas en el Anexo I. México también podrá imponer excepciones al artículo 1102 con respecto a la participación de la inversión extranjera en la venta de activos o de la participación en el capital de una empresa involucrada en las actividades señaladas en la Sección A, debiendo indicarlas en el Anexo I.

**C. ACTIVIDADES RESERVADAS ANTERIORMENTE AL ESTADO MEXICANO.**

México podrá restringir a favor de empresas con participación mayoritaria de personas físicas de nacionalidad mexicana, tal y como se define en la constitución mexicana, la primera venta de activos o de participación propia del Estado en aquellas actividades que están reservadas al Estado mexicano al primero de enero de 1992 que dejan de estarlo a la fecha de entrada en vigor del presente Tratado. Por el periodo siguiente que no exceda de tres años contados a partir de la primera venta, México podrá restringir las transferencias de dichos activos o participación a favor de otras empresas con participación mayoritaria de personas físicas de nacionalidad mexicana como se define en la Constitución. Al vencimiento de dicho periodo, se aplicará la obligación sobre Tratado Nacional contenidas en el artículo 1102 (Tratado Nacional). Esta disposición está sujeta al artículo 1108 (Reservas y Excepciones).<sup>68</sup>

Reconocer el hecho de la interdependencia y buscar las formas más prometedoras de insertarse en las corrientes del intercambio mundial, no significa el sacrificio de los valores, ni de intereses medulares de la sociedad mexicana. Así quedó demostrado en el resultado de las negociaciones del capítulo de energía y petroquímica básica del TLC.

En estricto apego a las directrices presidenciales, nuestros negociadores lograron la aceptación expresa, de las otras partes contratantes del orden constitucional que norma al sector petrolero mexicano.

**Barreras No Arancelarias**

**Cuotas:**

- Siderúrgicos
- Textiles
- Lácteos
- Azúcar y derivados
- Chocolate
- Cacahuete
- Algodón
- Escobas de Mijo

**Restricciones**

**Sanitarias:**

- Aguacate
- Frutas
- Hortalizas

El Tratado reconoce que el Estado mexicano conserva la propiedad de los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo, y mantiene para sí mismo tanto las actividades que la Constitución define como estratégicas, como la reserva del mercado nacional a través de la cual se hace efectiva la riqueza petrolera.

El fenómeno privacionista obedece no a presiones externas sino a una política de modernización del Estado a la que ya nos hemos referido ampliamente. Entre nosotros, la discusión acerca del presente y del futuro del Estado a partir de acciones concretas, se desarrolla a propósito del sector paraestatal y no en lo que al Estado "nuclear" mismo se refiere.<sup>69</sup> Esas objeciones no desembocan necesariamente en la abolición del Estado social. Además, las privatizaciones no desembocaron como en muchos países latinoamericanos, en las áreas estratégicas. (ver anexo hemerográfico)

Sin embargo si es apreciable una participación de los particulares en sus ámbitos de actividad. La razón de esta actitud debe buscarse en el hecho que como ya anotamos, las áreas estratégicas nunca han sido del todo exclusivos en el sentido más amplio del término y que los ámbitos económicos nacionales e internacionales en las que se desenvuelven la mayoría de esas actividades requieren de mayor competitividad, movilidad y eficiencia, se trata de economías de escala. En materia petrolera, antes se quería la autosuficiencia cuantitativa en el abasto nacional de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, exportando los remanentes, si los había. Hoy no se busca la autarquía petrolera, porque importan las cuestiones de costos, tecnología y mercado. Se intenta en contraste, alcanzar la excelencia productiva, equilibrar líneas de producción, suprimir desperdicios, desarrollar la seguridad industrial y garantizar las de las poblaciones, cuidar la ecología, en síntesis, hacer más con menos y mejor. Las razones del legislador para hacer del petróleo una actividad estratégica han quedado avaladas por la historia nacional, ya se le mida en términos económicos o sociales. Con los recursos del petróleo, los gobiernos mexicanos han financiado la expansión de la infraestructura básica, fomentaron la industrialización, alentaron la modernización regional, fortalecieron los ingresos de divisas y acrecentaron los ingresos fiscales. Por consiguiente, más allá de su significación productiva, el petróleo y PEMEX son símbolo de la soberanía nacional y prueba de la capacidad de los mexicanos para sostener y dar vida a la empresa más importante del país -acaso la única- con la masa crítica suficiente para competir en un mundo transnacionalizado de grandes corporaciones. En consecuencia, la industria petrolera, pese a cualquier deficiencia que le aqueje, juega un papel clave en la economía nacional y eso mismo explica, las presiones de toda índole por ganar acceso a esa enorme fuente de riqueza e ingresos, lo que no puede ser consentido por nuestro gobierno porque la función social de PEMEX ha sido de vital importancia para generar, multiplicar e impulsar el desarrollo nacional; apoyar el crecimiento de la pequeña, mediana y gran industria; formar recursos humanos

<sup>69</sup>

Después de que durante mucho tiempo la doctrina formuló argumentos para tratar de demostrar la anticonstitucionalidad de la empresa pública y, por lo tanto, el papel de empresario del Estado, sucesivas reformas constitucionales trataron de superar esta crítica hasta que la reforma de 1983 aclaró los papeles: el Estado debe intervenir en la explotación de recursos naturales así como en la producción de bienes y servicios estratégicos y prioritarios para el desarrollo nacional. En México, la construcción del sector paraestatal de la economía, según se mostraba hace pocos años, no obedeció en modo alguno a un programa deliberado de formación de empresas públicas. Sobre la idea de justicia social que campea en la constitución, actuaron problemas específicos y a menudo circunstanciales. Dicho en términos generales, el sector paraestatal de la economía provino de una prolongada misión de salvamento de unidades productivas que fracasaban en manos de sus propietarios originales o cuya gestión entraba en conflicto con las necesidades y las normas de la actividad económica nacional o con los principios de la sociedad política. El debate se dirige al estado propietario.

especializados y atender, en colaboración con autoridades municipales y estatales, obras de infraestructura para mejorar la calidad de vida de innumerables poblaciones. La existencia y actividad de PEMEX han determinado en buena parte el perfil del país en las últimas décadas. Además, cuando existe un recurso natural singularmente valioso de propiedad colectiva y que se ha explotado con inversiones formadas por ahorros públicos, su desincorporación sería no solo injusta al grueso de la población sino que afectaría el bienestar de las futuras generaciones. Maximizar a cualquier costo la obtención de utilidades, impondría altos sacrificios al bienestar de los mexicanos de hoy. De la misma manera, la aplicación de criterios puros de mercado acaso condujese a una explotación irracional las reservas de petróleo, aunque al hacerlo se perjudicase nuestra autosuficiencia. No se puede entender el desarrollo de las actividades estatales, tanto administrativas como productivas, sin la presencia de los recursos fiscales petroleros; si eventualmente PEMEX se privatizara disminuiría de una manera notable esta vía de ingresos y el Estado mexicano entraría a una seria crisis de orden financiero de incalculables consecuencias. El petróleo es un recurso estratégico de principio a fin.

Como en cualquier otra decisión de carácter social, el cuidado y la previsión del futuro, como lo atestigua el deterioro del medio ambiente, no puede dejarse al juego irrestricto del mercado sino quedar sometido a los principios de justicia intergeneracional que solo el Estado puede regular apropiadamente.

Mas aún, como lo atestigua el conflicto reciente del Golfo Pérsico, por encima de consideraciones económicas, los energéticos forman parte medular de la estrategia geopolítica de los países y su mercado responde a influencias innegables de índole extraeconómica.

La petroquímica básica y la reestructuración administrativa de PEMEX han sido los puntos sobre las que han recaído las sospechas de una posible privatización. En lo que se refiere a la petroquímica básica, el Reglamento de la propia Ley en materia de Petroquímica, en sus artículos 2º, 3º y 5º, establece los criterios y procedimientos para clasificar como básico a un petroquímico: el lugar que ocupe en la cadena de productos petroquímicos susceptibles de llevarse a cabo a partir de un hidrocarburo y su interés económico o social fundamental para el país. Con base a lo anterior, en 1986 se hizo una reclasificación entre petroquímicos básicos y secundarios, reservándose a PEMEX aquellos que se consideró que tenían un interés económico o social fundamental para el país, aunque no fueran necesariamente productos de la primera transformación importante de los hidrocarburos así como los que sí tenían esta característica. En 1989 y 1991 se hicieron otras reclasificaciones con base en los mismos criterios. Actualmente de 19 productos que existían en la petroquímica básica la Comisión Petroquímica trasladó a la secundaria 11, por lo que el Estado solo retendrá para sí la explotación del etano, el propano, butanos, pentanos, hexano, heptano, materia prima para negro de humo y naftas<sup>70</sup>. Las razones que fundamentan tales cambios se reducen a que, según el contador Francisco Rojas, a nivel mundial la industria petroquímica tiene tres características fundamentales:

- Una estructura oligopólica en la que el mercado de cada producto esta dominado por unas cuantas empresas;
- ciclos de inversión asincrónicos a lo largo de las cadenas productivas, de suerte que coexisten escasez en un producto y sobre oferta en su predecesor o sucesor; y
- un enorme dinamismo tecnológico que ha provocado una profunda reestructuración de los procesos productivos.

Ello implica que PEMEX deje ciertas líneas de negocios y que, en otros casos, busque complementariedades con inversionistas privados para poder competir a escala mundial.

"No dotar al organismo de petroquímica de esa amplia gama de posibilidades, sería dejarlo casi en estado de indefensión frente a las empresas petroquímicas privadas que, teniendo acceso a la fabricación y comercialización de productos similares, pueden recurrir a todo tipo de asociaciones y alianzas para ser cada día más competitivas. En una palabra, la petroquímica de PEMEX que no forme parte de la que le está exclusivamente reservada al Estado, se rezagaría inevitablemente hasta quedar fuera del mercado."<sup>71</sup>

No obstante creemos que sin un impulso a la pequeña y mediana empresa en el ramo, el resultado sería el mismo pues los cuatro grupos "nacionales" que controlan el 75% de la producción de petroquímicos (**Celanese, Cydsa, Alfa, Desc**) se encuentran estrechamente vinculados con los monopolios internacionales tales como **Dupont, Monsanto, Bayer** y **Basf**.

Por lo que toca a la nueva estructura administrativa de Petróleos Mexicanos ya se han creado a la par de los organismos subsidiarios, el grupo **PMI** -Petróleos Mexicanos Internacional- integrado por cuatro sociedades subsidiarias con capital 100% del estado mexicano; y la empresa **MEXPETROL**, en la que se han agrupado entidades públicas y compañías privadas, ambas con el fin exclusivo de exportar servicios y productos integrados en proyectos relacionados con la industria petrolera y petroquímica.<sup>72</sup> La participación privada es considerada clave para lograr una adecuada penetración a los mercados internacionales. El temor se concreta a pensar que los organismos subsidiarios una vez que vayan perdiendo eficacia o rentabilidad podrían ser privatizados, en todo caso creemos que no serían privatizados sino disueltos y sus funciones, por estar constitucionalmente reservadas al Estado solo podrían transferirse a la esfera de actividad de los particulares mediante la reforma constitucional pertinente.

Los grandes monopolios actúan fuera de nuestras fronteras, en el extranjero, ya no necesitan ser propietarios de nuestros productos para beneficiarse de ellos, solo necesitan controlar el mercado en donde los vendemos. Para que querrián ser propietarios si el Estado mediante enormes regulaciones no haría sino mermar sus ganancias: no, que el Estado asuma las cargas de la producción y la explotación, los riesgos, los costos de infraestructura. Las formas actuales de producción ya no se orientan a los sectores tradicionales sino a la de productos

<sup>71</sup> Comparecencia del c.p. Francisco Rojas Gutiérrez ante la Cámara de Diputados 7-julio-1992. p.35

<sup>72</sup> Rojas, Francisco Informe Anual 1989. p.10

semielaborados con alto valor agregado. Ello no quiere decir que el Estado deba liberalizar la salida de sus recursos naturales sino promover empresas de transformación de esos productos en bienes semielaborados de alta calidad y que aprovechando su disponibilidad se ofrezcan a precios menores. Además la estructura corporativa de los países industrializados les permite ejercer el control de ciertas actividades no tanto por tener la propiedad sino por contar con la tecnología que es necesaria a los países que poseen los recursos. Los préstamos orientados constituyen también una limitante. La falta de apoyo a la mediana y pequeña industria nacional es la que verdaderamente favorece a los monopolios nacionales generalmente asociados a corporaciones transnacionales.

Cuando la soberanía se identificó con el aislamiento, el proteccionismo o la autarquía desalentó la producción, la imaginación y el desarrollo. En la era de la globalidad, ese concepto distorsionado de Soberanía sería un paso seguro a la involución. En el contexto internacional imperante la autarquía empobrece y retrasa el desarrollo de las economías, no genera empleos ni excedente económico suficiente para programas de protección social, sino que, al contrario, concentra más la propiedad, desalienta la inversión y estimula la fuga de capitales y cerebros lo que a la postre produce más desigualdad social y más miseria. La apertura e integración dentro del TLC presenta oportunidades y riesgos, cómo maximizar las primeras y minimizar los segundos dependerá de las políticas para modernizar el aparato productivo nacional así como de su capacidad de respuesta para enfrentar la competencia internacional.

**México** se ha inscrito vigorosamente dentro de la tendencia contemporánea mundial de cambio y transformación. El Estado encuentra su reforma en la figura de la modernización de las estructuras políticas, económicas y sociales; coherente con las exigencias, las demandas y las necesidades de la sociedad civil que reclama nuevos espacios de participación pública. Este cambio transcurre dentro de los marcos de nuestro Estado que por sus raíces históricas es un Estado Nacional Democrático y Social de Derecho.

El reto de construir la modernidad mexicana consiste en edificar la versión propia y contemporánea de una sociedad justa, fundada simultáneamente en una economía de mercado; en un sistema político democrático y en una cultura plural. El proyecto de nuestra modernidad está aumentando en la identidad histórica y cultural que define a la nación mexicana, se despliega en el espacio de la soberanía política que se manifiesta en el Estado mexicano y se apoya en la escala de valores consagrada en la constitución de 1917. Para la modernidad mexicana la equidad y la justicia son los valores fundamentales de una sociedad que aspira a vivir y desarrollarse en un marco de libertad y competencia.

Por obra de las ideas de la sociedad y el gobierno, en medio de interpelaciones, convergencias y polémicas, se ha reconceptualizado la naturaleza y el ámbito de las funciones y responsabilidades del Estado: el fino equilibrio entre lo público y lo privado, lo constitucional y lo histórico, lo federal y lo local, lo coactivo y lo solidario, lo nacional y lo internacional, lo recaudado y lo programado; se ha meditado la manera de elegir a los gobiernos; integrar los

intereses; producir consenso y desahogar conflictos. Categorías inéditas -democracia, libertad, soberanía, nacionalismo- se han vuelto lenguaje comúnmente discutido. Ha ido cambiando nuestra manera de concebir la gestión gubernamental, su sentido, orden de prioridades y estrategias, áreas de aplicación, instrumentos, actores y formas de conducción económica y de desarrollo social.

En suma, se ha ido difundiendo una nueva filosofía pública menos grandilocuente y más substancial, que ha redesignificado nuestra cultura política, ha actualizado los valores de la Revolución Mexicana y ha introducido nuevas ideas, nuevos temas y acentos. En el fondo la otra dimensión de la reforma de Estado es ideológica, es mental.

## CONCLUSIONES

1. Si bien originalmente el derecho viene a ser una expresión ideológica de un sistema económico determinado, posee coherencia propia que le permite repercutir a su vez sobre la base económica, modificándola en atención a objetivos políticos también históricamente determinados.
2. Los fenómenos políticos sin descanzar necesariamente en manifestaciones de orden económico, constituyen mediante transformaciones de Derecho Público, variables que influyen decisivamente en los fenómenos económicos de una sociedad. Sin embargo, los fenómenos políticos se apoyan en circunstancias de poder que muchas veces tienen su origen en factores de naturaleza económica. Derecho, Economía y Política conforman un marco dialéctico institucional.
3. Todo sistema económico requiere de un marco institucional proporcionado por el orden jurídico. Nuestra Constitución lo confiere al consagrar un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público, asimismo, establece un régimen de propiedad pública y social sobre determinado tipo de bienes (art. 27); al instaurar un control directo -aveces exclusivo o no concesionable- de la nación sobre ciertas actividades y bienes. (art. 27 y 28); garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libre concurrencia económica, pero limitándola siempre al interés público (art. 5º y 11); atribuye al Estado, a través de sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en el proceso económico con el objeto de impulsar el desarrollo de toda la Nación regulando "el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación." (art. 27 pr. 3º); también adopta la rectoría económica del Estado para alcanzar el desarrollo; hace converger a los sectores público, privado y social para que, en un régimen de economía mixta, coadyuven con las tareas del desarrollo que el Estado democráticamente, mediante el Sistema Nacional de Planeación, establezca.
4. Del fracaso del liberalismo puro se obtuvo la conclusión de que en la vida moderna se requerían mecanismos de colaboración social organizados para satisfacer adecuadamente las demandas sociales de bienestar y justicia. Ello influyó en las modernas concepciones del Estado y del derecho constitucional.
5. Como una 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.
6. Con la constitución mexicana de 1917 y posteriormente, la alemana de Weimar se inaugura el Constitucionalismo Social y el Estado Social de Derecho.
7. El constitucionalismo social captó las tendencias e ideologías políticas mundiales que veían en el Estado el único instrumento adecuado para organizar y regular el proceso económico, encauzándolo de tal manera que beneficiara al grueso de la población.
8. Las constituciones desde entonces, se convirtieron no solo en esquemas normativos de la organización y ejercicio del poder, sino en normas

## CONCLUSIONES

- programáticas del desarrollo integral de una sociedad. Se hizo contener en ellas un esquema normativo básico del sistema económico, fijándose los cometidos y responsabilidades del Estado en la economía y deslindando campos de actividad de los distintos agentes económicos, así como sus posibles correlaciones.
9. En México, por mandato constitucional, el Estado se constituye en rector del desarrollo nacional ejercitando tal función al coordinar las acciones de las distintas entidades del gobierno -federal, estatal y municipal- y de los sectores sociales -público, privado y social- así como al definir los objetivos y metas a alcanzar y los medios que se han de utilizar en su consecución, esto es, establece las reglas del proceso de desarrollo en su conjunto.
  10. La especificidad de los sectores público, privado y social y su interrelación en el quehacer económico conforman nuestro sistema de economía mixta que es producto del desarrollo histórico del país.
  11. El nivel subdesarrollado de nuestra economía, derivado por una parte, de una herencia colonial y por la otra, de la imposición exógena del capitalismo determinaron el carácter de la participación del Estado en la economía, tanto en su época más "liberal" como en nuestros días. El Estado mexicano nació intervencionista. Sin embargo, esa intervención dista mucho de parecerse a la actual pues el Estado en ese entonces intervenía con el propósito de garantizar una libre concurrencia plena y una igualdad de oportunidades que permitieran la obtención del capital suficiente para financiar el desarrollo. Ese capital no pudo ser obtenido de inversionistas internos por lo que se permitió la entrada de capitales extranjeros que fomentaran el empleo y el progreso. Empieza así la época de los grandes monopolios extranjeros. Luego, el interés social se supedita al interés público con lo que se olvidan las necesidades sociales de enormes masas marginadas y desposeídas. Predominó el elemento económico sobre el social. Aunado a ello, una restricción de la democracia, produjo que en 1917 se gestara en nuestro país un conflicto social que arrasó con las formas sociales preestablecidas y generó nuevas concepciones de lo político, lo económico y lo social.
  12. De manera implícita nuestra constitución mexicana consagra un derecho al desarrollo, cuyo beneficiario es el pueblo de México y el principal obligado a satisfacer las prestaciones que implica este derecho es el Estado y el instrumento constitucional por el que se encauza este derecho social al desarrollo esta representado por el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La intervención se orienta hacia una verdadera igualdad y la planeación como el mecanismo que trata de forzar el sistema económico hacia los nuevos fines fijados al Estado.
  13. El Estado como estructura, como poder y como institución, tiene fines que cumplir. Esos fines son diferentes según cual sean las necesidades del conglomerado social que inspira su organización y cual sea la filosofía política que le sirve de fundamento.
  14. La naturaleza de las áreas estratégicas y actividades prioritarias es política en cuanto responden a estrategias históricas de desarrollo y jurídica en cuanto logran significado y eficacia en la norma constitucional que las sustenta.

## CONCLUSIONES

- su significado trasciende lo material, es deontológico.
15. El contenido de las áreas estratégicas y actividades prioritarias queda sujeto a la acción del tiempo y a las modalidades del espacio como categorías condicionantes, es por ello que el concepto no ha rebasado los límites de lo político como criterios de su aplicación.
  16. La clasificación constitucional de las áreas estratégicas y actividades prioritarias e implícitamente en no estratégicas y no prioritarias liquida el criterio de la subsidiariedad irrestricta de la empresa pública. Da pie para que el Estado racionalice su sector paraestatal afin de sanear sus finanzas y active la energía productiva de la sociedad civil.
  17. Las áreas estratégicas se gestan en una lucha de alcances históricos cuyo objetivo último es llegar a liquidar la dependencia estructural y alcanzar la liberación nacional, que sólo podrá ser exitosa con la denonada participación de las masas del pueblo y que tiene que librarse no sólo contra las empresas monopolistas extranjeras y las nacionales asociadas a éstas, sino elevarse a las instancias ideológica y política.
  18. Existe una correlación entre las estrategias de desarrollo que mejor convengan a una sociedad y las condiciones de ésta. Sociedades dotadas de enormes capacidades de autorregulación, por acuerdos racionales entre las personas, como ciudadanos y agentes económicos, dentro de sistemas institucionales confiables y estables pueden adoptar favorablemente estrategias en extremo liberales. Sociedades con características opuestas necesitan de mucho mayor intervención regulatoria y promocional del Estado. Sociedades con alto índice de alfabetización tienden a ser más autorregulables que aquellas con mucha población y bajo nivel educativo.
  19. La constitución es un programa social, contiene un proyecto de sociedad.
  20. México cuenta con un sistema democrático, plural en lo político y mixto en lo económico.
  21. La rectoría estatal se fortalece no como posible presencia gubernamental, sino al contrario, por la capacidad que esta instancia genere en el sentido de provocar una conducción indirecta, soberana, autónoma y nacional, cada vez más enriquecida por el flujo de acciones sociales. En este sentido la rectoría estatal propuesta para nuestro país tendrá el parámetro de su éxito en las manifestaciones de acuerdos que ayuden a consolidar la voluntad nacional y no necesariamente en el fortalecimiento de la acción gubernamental.
  22. México se ha inscrito vigorosamente dentro de la tendencia contemporánea de cambio y transformación. El Estado encuentra su reforma en la figura de la modernización de las estructuras políticas, económicas y sociales, coherentes con las demandas y las necesidades de la sociedad civil que reclama nuevos espacios de participación pública. Este cambio transcurre dentro del marco de nuestro Estado que por sus raíces históricas es un Estado Nacional, Democrático y Social de Derecho.
  23. La reforma de Estado se propone tres objetivos fundamentales: la renovación de las estructuras políticas y sociales, la renovación de los medios, formas y fines económicos y la renovación de la técnica y métodos de la democracia

## CONCLUSIONES

- liberal., es decir, transformaciones de fondo en la estructura y organización política del Estado, cambios radicales en el sentido y la orientación de las economías públicas y renovación de los mecanismos que encauzan la capacidad de respuesta de las instituciones para satisfacer las demandas sociales.
24. El proceso de reforma del Estado es simultáneamente una reactualización de los conceptos tradicionales de soberanía, autonomía, democracia, interés social y supremacía del estado nacional.
  25. La soberanía capacita al Estado para regir sobre la actividad económica, pero también supone que el Estado responde a una Nación con carácter y necesidades específicas. Las necesidades de su población se ven profundamente determinadas por prioridades y estrategias que buscan, en el fondo, reafirmar el nacionalismo y la soberanía.
  26. Las áreas estratégicas no son factores económicos triviales. Su naturaleza las sitúa mucho más allá de las estrechas finalidades económicas: son simbólicas, su índole emocional modela la manera de ser y sentir de la gente y así, no sólo plasman la demanda económica en formas particulares, sino que también concretizan, materializan, un profundo sentir patriótico y nacionalista. De ahí, que con frecuencia sean utilizadas como eslogans políticos.
  27. La naturaleza de la competencia política -que descanza en el voto de una masa cada vez más voluble- asegura que los partidos políticos estén sometidos a una escalada continua de demandas que, una vez prometida su satisfacción, ejercen gran presión sobre la administración en turno. El Estado satisface esas demandas a través de la asunción de responsabilidades cada vez mayores, de las que, una vez aceptadas, es difícil desembarazarse. Ello provoca que todo gobierno se juzgue por sus conciudadanos según la coherencia entre los compromisos y los logros.
  28. La filosofía política que sirve de fundamento para la reforma del nuestro Estado ha sido definida por la administración en turno como un Liberalismo Social. Por medio de esta filosofía, se busca un nuevo modelo de crecimiento que sea capaz de armonizar los requerimientos de productividad y eficiencia con los de bienestar social.
  29. El Liberalismo social considera al gasto social como un incentivo, como una transferencia productiva que permita movilizar el potencial humano marginado incorporándolo al proceso de modernización. Entiende que la justicia no es repartir subsidios indiscriminadamente o auspiciar consumos improductivos. Pone más énfasis en la eficacia de la atención social y en la rehabilitación de la productividad.
  30. Se basa en un quehacer solidario que no se limita a la relación gobierno-sociedad sino que en su connotación más amplia la solidaridad se extiende hacia una articulación de propósitos productivos y de beneficio mutuo de los conglomerados sociales involucrados (empresarios, obreros, campesinos). Reconoce la potencialidad de los grupos sociales para involucrarse en las tareas sociales y económicas como protagonistas y no como sujetos pasivos de la acción del gobierno.
  31. Así, el reto de construir la modernidad mexicana consiste en edificar la versión propia y contemporánea de una sociedad justa, fundada simultáneamente en una economía de mercado, en un sistema político

## CONCLUSIONES

democrático y en una cultura plural. El proyecto de la modernidad mexicana está cimentado en la identidad histórica cultural que define a nuestra nación, se despliega en el espacio de la soberanía política que se manifiesta en el Estado mexicano y se apoya en la escala de valores consagrada en la constitución de 1917. Para la modernidad mexicana la equidad y la justicia son los valores fundamentales de una sociedad que aspira a vivir y a desarrollarse en un marco de libertad y competencia.

# ANEXO ESTADISTICO

CUADRO 5.5.1 PRONACIFE 1984-1988.

POLITICA INDICATIVA DE PARTICIPACION DE LOS AGENTES ECONOMICOS.

BIENES DE CONSUMO

| RAMAS                                 | E. PUB.         | E. PRIVADA NAC. |   |    | E. SECTOR SOCIAL. | E. CON PART. DE INV. EXT. |
|---------------------------------------|-----------------|-----------------|---|----|-------------------|---------------------------|
|                                       |                 | G               | M | P  |                   |                           |
| CARNES Y LAC.                         | CC <sup>7</sup> | R               | R | I  | R                 | I                         |
| PREP. DE FRUTAS Y LEG.                | NR              | R               | R | R  | R                 | I                         |
| MOLIENDA DE TRIGO.                    | CC              | R               | R | I  | R                 | NR                        |
| MOLIENDA DE NIXTAMAL                  | CC <sup>6</sup> | R               | R | I  | R                 | NR                        |
| BENEFICIO Y MOL. DE CAFE              | CC              | R               | R | I  | R                 | I                         |
| AZUCAR                                | CC              | R               | I | NR | I                 | NR                        |
| ACEITES Y GRASAS COM.                 | CC              | R               | R | NR | I                 | NR                        |
| ALIMENTOS PARA ANIMALES               | CC              | R               | R | I  | R                 | NR                        |
| PREP. Y ENVASE DE PESCADOS Y MARISCOS | CC              | I               | I | I  | I                 | I                         |
| OTROS PROD. ALIMENTICIOS              | CC              | I               | I | I  | I                 | I                         |
| BEB. ALCOHOL.                         | NR              | I               | I | I  | NR                | NR                        |
| CERVEZA Y MALTA                       | NR              | R               | I | NR | NR                | NR                        |
| REFRESCOS                             | NR              | I               | I | NR | NR                | NR                        |
| TABACO                                | CC              | R               | R | I  | NR                | NR                        |
| HILADOS Y TEJIDOS DE FIB. BLANDAS     | NR              | R               | I | I  | I                 | I                         |
| HIL. Y TEJIDOS DE FIB DURAS           | CC              | R               | I | I  | I                 | I                         |
| OTRAS IND. TEX.                       | NR              | I               | R | R  | R                 | NR                        |
| VESTIDO                               | NR              | R               | R | R  | R                 | NR                        |

CUADRO 5.5.1 PRONACIFE 1984-1988.

| RAMAS   | E. PUB.         | E. PRIVADA NAC. |    |    | E. SECTOR SOCIAL. | E. CON PART. DE INV. EXT. |
|---|-----------------|-----------------|----|----|-------------------|---------------------------|
|   |                 | G               | M  | P  |                   |                           |
| CUERO Y CALZADO                                     | NR              | I               | R  | R  | R                 | NR                        |
| OTROS PRODUCTOS DE MADERA Y CORCHO                  | NR              | R               | R  | I  | R                 | I                         |
| MEDICAMENTOS  | CC              | R               | R  | R  | I                 | I                         |
| JABONES Y COSMETICOS                                | CC <sup>7</sup> | R               | R  | NR | NR                | I                         |
| MUEBLES MET.  | NR              | R               | R  | NR | I                 | NR                        |
| ELECTRODOM.   | CC              | R               | R  | NR | I                 | I                         |
| ELECTRONICA DE CONSUMO                              | NR              | R               | R  | R  | NR                | R                         |
| EQUIPOS Y APARATOS ELEC                             | NR              | R               | R  | R  | NR                | I                         |
| VEHICULOS Y AUTOM PARA TRANSPORTE DE MENOS DE 10 P. | NR              | I               | NR | NR | NR                | I                         |

BIENES DE CAPITAL.

|                              |                  |   |    |    |    |    |
|------------------------------|------------------|---|----|----|----|----|
| PRODUC. METALICOS EST.       | CC               | R | R  | I  | I  | NR |
| OTROS PRODUC. METALICOS      | CC <sup>12</sup> | R | R  | I  | I  | NR |
| MAQUINARIA Y EQUIPO NO ELEC  | CC               | R | R  | R  | NR | R  |
| MAQ. Y AP. ELEC.             | CC               | R | R  | R  | NR | R  |
| EQUIPOS DE ELEC. PROF.       | CC               | R | R  | R  | NR | R  |
| TRACTORES                    | CC               | R | NR | NR | NR | I  |
| CARROCERIAS                  | NR               | R | R  | R  | I  | I  |
| AUTOPARTES                   | CP <sup>13</sup> | R | R  | R  | I  | I  |
| CARROCERIAS Y PARTES DE TRAC | CP               | R | R  | R  | I  | I  |

CUADRO 5.5.1 PRONACIFE 1984-1988.

|                             |    |   |   |   |   |   |
|-----------------------------|----|---|---|---|---|---|
| EQUIPO Y MAT. DE TRANSPORTE | CP | I | I | I | R | I |
| OTRAS IND. MANUFAC.         | NR | I | I | I | I | I |

INSUMOS DE AMPLIA DIFUSION

|                                |                  |         |    |    |     |     |
|--------------------------------|------------------|---------|----|----|-----|-----|
| MIELES INCRISTALIZAB.          | CC               | R       | I  | NR | I   | NR  |
| ASERRADEROS, TRIPLAY Y TAB.    | CC               | R       | R  | I  | R   | I   |
| CELULOSA                       | CC               | R       | I  | NR | NR  | I   |
| PAPEL Y CARTON                 | CC               | R       | I  | NR | NR  | I   |
| IMPRENTAS Y EDITORIALES        | CC               | I       | R  | R  | R   | NR  |
| PETROLEO Y DER.                | E                | ---     |    |    | --- | --- |
| PETROQUIMICA BASICA            | E                | ---     |    |    | --- | --- |
| QUIM BASICA                    | CC               | R       | NR | NR | NR  | I   |
| ABONOS Y FERT.                 | CP               | I       | NR | NR | NR  | I   |
| RESINAS SINT. Y FIB ARTIF.     | CC <sup>10</sup> | R       | NR | NR | NR  | I   |
| FARMACOQUIM.                   | CC               | R       | R  | R  | R   | I   |
| OTROS QUIM.                    | CC <sup>11</sup> | R<br>NR | R  |    | R   | I   |
| PROD. DE HULE                  | NR               | R<br>NR | R  |    | NR  | I   |
| PLASTICOS                      | NR               | I       | R  | R  | I   | I   |
| VIDRIO                         | NR               | R       | R  | I  | NR  | I   |
| CEMENTO                        | NR               | R       | NR | NR | NR  | I   |
| PROD. A BASE DE MIN. NO METAL. | NR               | R       | R  | R  | R   | I   |
| IND. BASICAS DE HIERRO Y AC.   | CP               | R       | I  | NR | NR  | NR  |
| IND. BASICAS DE MET. NO FER.   | CP               | R       | R  | NR | I   | I   |

## CUADRO 5.5.1 PRONACIFE 1984-1988.

### SIMBOLOGIA.

1.-E= EXCLUSIVO; 2.-CC= AREA DE CONCURRENCIA COMPLEMENTARIA; 3.-CP= AREA DE CONCURRENCIA PRIORITARIA; 4.-R= RECOMENDABLE; 5.-I= INDISTINTO; 6.-NR= NO RECOMENDABLE; —= PROHIBIDO.

1.-LA EXCLUSIVIDAD DE LA PARTICIPACION DEL ESTADO SE DETERMINA POR EL CARACTER ESTRATEGICO QUE REVISTEN CIERTAS RAMAS INDUSTRIALES, Y ESTA REGIDA POR LA CONSTITUCION MEXICANA.

2.-RAMAS QUE LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO DESARROLLARAN EN EL MARCO DE LAS LIBRES FUERZAS DEL MERCADO. SOLO EN EL CASO QUE TAL DESARROLLO NO SEA SUFICIENTE PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE INTERES PUBLICO, EL ESTADO PARTICIPARA: PRIMERO MEDIANTE INTERVENCION INDIRECTA CON POLITICAS DE FOMENTO, PROTECCION Y REGULACION; POSTERIORMENTE, SI FUERA NECESARIO, DIRECTAMENTE A TRAVES DE LA EMPRESA PUBLICA.

3.-SON AQUELLAS RAMAS QUE POR SU IMPORTANCIA ESTRATEGICA PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA NACIONAL Y POR UN REQUISITO DE INVERSION, TIEMPO DE MADURACION O POR UTILIZAR TECNOLOGIAS NUEVAS O DE PUNTA, JUSTIFICAN LA CONCURRENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA. EL OBJETO DE SU PARTICIPACION NO ES COMPETIR CON LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO, SINO EL DE SERVIR COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO INDUSTRIAL.

4.-LA PARTICIPACION ES RECOMENDABLE EN AQUELLAS RAMAS EN QUE SE CONSIDERA QUE EL AGENTE MENCIONADO ES EL MAS ADECUADO PARA DESARROLLARLAS, DADAS SUS CARACTERISTICAS TECNOLOGICAS.

5.-LA PARTICIPACION INDISTINTA SE REFIERE, COMO SU NOMBRE INDICA, A RAMAS DONDE UNO O MAS AGENTES PUEDEN PARTICIPAR EN FUNCION DE SUS OBJETIVOS E INTERESES.

6.-NO SE RECOMIENDA LA PARTICIPACION DE LOS AGENTES EN AQUELLAS RAMAS QUE NO TENGAN LA CAPACIDAD DE DESARROLLARLAS ADECUADAMENTE. EN EL CASO DE LA INVERSION EXTRANJERA EL TERMINO ES APLICADO CUANDO SE BUSCA QUE CIERTAS RAMAS INDUSTRIALES SEAN ATENDIDAS PRIMORDIALMENTE POR LA EMPRESA NACIONAL.

7.-SE RECOMIENDA LA PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA SOLAMENTE EN LA PRODUCCION DE LACTEOS. EN LA DE CARNES ES NO RECOMENDABLE.

8.-SE RECOMIENDA LA PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA SOLAMENTE EN LA MOLIENTA DE NIXTAMAL.

9.-SE RECOMIENDA LA PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA SOLAMENTE EN LA PRODUCCION DE JABONES DETERGENTES. EN LA PRODUCCION DE COSMETICOS NO ES RECOMENDABLE.

10.-SE RECOMIENDA LA PARTICIPACION DE LA E. P. SOLAMENTE EN LA PRODUCCION DE RESINAS SINTETICAS.

11.-SE RECOMIENDA LA PARTICIPACION DE LA E. P. EN LA PRODUCCION DE PLAGUICIDAS, EXPLOSIVOS E INSECTICIDAS. EN LAS DEMAS ACTIVIDADES DE ESTA RAMA NO ES RECOMENDABLE.

12.-SE RECOMIENDA LA PARTICIPACION DE LA E. P. SOLAMENTE EN FUNDICION Y MOLDES DE PIEZAS METALICAS Y EN ARMAS Y MUNICIONES. EN LAS DEMAS ACTIVIDADES DE ESTA RAMA NO ES RECOMENDABLE.

13.-SE RECOMIENDA LA PARTICIPACION DE LA E.P. SOLAMENTE EN LA PRODUCCION DE MOTORES DIESEL PARA AUTOBUSES Y CAMIONES. EN LAS DEMAS ACTIVIDADES DE ESTA RAMA NO ES RECOMENDABLE.

PATRON DE ESPECIALIZACION DEL SECTOR INDUSTRIAL 1984-1990.

BIENES DE CONSUMO

| RAMAS                                 | SIE | SIEX | SESI |
|---------------------------------------|-----|------|------|
| CARNES Y LAC.                         | *   |      |      |
| PREP. DE FRUTAS Y LEG.                | *   | *    |      |
| MOLIENDA DE TRIGO.                    | *   |      |      |
| MOLIENDA DE NIXTAMAL                  | *   |      |      |
| BENEFICIO Y MOL. DE CAFE              | *   | *    |      |
| AZUCAR                                | *   | *    |      |
| ACEITES Y GRASAS COM.                 | *   |      |      |
| ALIMENTOS PARA ANIMALES               | *   |      |      |
| PREP. Y ENVASE DE PESCADOS Y MARISCOS | *   | *    |      |
| OTROS PROD. ALIMENTICIOS              | *   |      |      |
| BEB. ALCOHOL.                         | *   | *    |      |
| CERVEZA Y MALTA                       | *   | *    |      |
| REFRESCOS                             | *   |      |      |
| TABACO                                | *   | *    |      |
| HILADOS Y TEJIDOS DE FIB. BLANDAS     | *   | *    |      |
| HIL. Y TEJIDOS DE FIB DURAS           | *   | *    |      |
| OTRAS IND. TEX.                       | *   |      |      |
| VESTIDO                               | *   | *    |      |

| RAMAS   | SIE | SIEX | SESI |
|---|-----|------|------|
| CUERO Y CALZADO                                     | *   | *    |      |
| OTROS PRODUCTOS DE MADERA Y CORCHO                  | *   |      |      |
| MEDICAMENTOS  | *   | *    |      |
| JABONES Y COSMETICOS                                | *   |      |      |
| MUEBLES MET.  | *   |      |      |
| ELECTRODOM.   | *   |      |      |
| ELECTRONICA DE CONSUMO                              |     |      |      |
| EQUIPOS Y APARATOS ELEC                             | *   |      |      |
| VEHICULOS Y AUTOM PARA TRANSPORTE DE MENOS DE 10 P. |     | *    |      |

**BIENES DE CAPITAL.**

|                             |   |   |   |
|-----------------------------|---|---|---|
| PRODUC. METALICOS EST.      | * | * |   |
| OTROS PRODUC. METALICOS     | * |   |   |
| MAQUINARIA Y EQUIPO NO ELEC |   |   | * |
| MAQ. Y AP. ELEC.            |   |   | * |
| EQUIPOS DE ELEC. PROF.      |   |   | * |
| TRACTORES                   | * |   |   |
| CARROCERIAS                 | * | * |   |
| AUTOPARTES                  | * | * |   |

|                              |   |  |   |
|------------------------------|---|--|---|
| CARROCERIAS Y PARTES DE TRAC | * |  |   |
| EQUIPO Y MAT. DE TRANSPORTE  |   |  | * |
| OTRAS IND. MANUFAC.          |   |  | * |

### INSUMOS DE AMPLIA DIFUSION

|                                |   |   |   |
|--------------------------------|---|---|---|
| MIELES INCRISTALIZAB.          | * | * |   |
| ASERRADEROS, TRIPLAY Y TAB.    | * | * |   |
| CELULOSA                       | * |   |   |
| PAPEL Y CARTON                 | * |   |   |
| IMPRENTAS Y EDITORIALES        | * |   |   |
| PETROLEO Y DER.                | * | * |   |
| PETROQUIMICA BASICA            | * | * |   |
| QUIM BASICA                    | * | * |   |
| ABONOS Y FERT.                 | * | * |   |
| RESINAS SINT. Y FIB ARTIF.     | * | * |   |
| FARMACOQUIM.                   |   |   | * |
| OTROS QUIM.                    |   |   | * |
| PROD. DE HULE                  | * | * |   |
| PLASTICOS                      | * |   |   |
| VIDRIO                         | * | * |   |
| CEMENTO                        | * | * |   |
| PROD. A BASE DE MIN. NO METAL. | * |   |   |
| IND. BASICAS DE HIERRO Y AC.   | * | * |   |

|                                 |   |  |  |
|---------------------------------|---|--|--|
| IND. BASICAS DE<br>MET. NO FER. | * |  |  |
|---------------------------------|---|--|--|

**SIMBOLOGIA:**

**SI E**= SECTOR INDUSTRIAL ENDOGENO.

**SI EX**= SECTOR INDUSTRIAL EXPORTADOR.

**SE SI**= SECTOR INDUSTRIAL SUSTITUTIVO DE IMPORTACIONES.

CUADRO 5.1.1 PRONACIFE 1984-1988.

PATRON DE ESPECIALIZACION DEL SECTOR INDUSTRIAL 1984.

BIENES DE CONSUMO

| RAMAS                                 | SIE | SIEX | SESI | NIVEL DE PRIORIDAD |
|---------------------------------------|-----|------|------|--------------------|
| CARNES Y LAC.                         | *   |      |      | II                 |
| PREP. DE FRUTAS Y LEG.                | *   | *    |      | I                  |
| MOLIENDA DE TRIGO.                    | *   |      |      | II                 |
| MOLIENDA DE NIXTAMAL                  | *   |      |      | II                 |
| BENEFICIO Y MOL. DE CAFE              | *   | *    |      | I                  |
| AZUCAR                                | *   |      |      | II                 |
| ACEITES Y GRASAS COM.                 |     |      | *    | I                  |
| ALIMENTOS PARA ANIMALES               |     |      | *    | I                  |
| PREP. Y ENVASE DE PESCADOS Y MARISCOS | *   | *    |      | I                  |
| OTROS PROD. ALIMENTICIOS              | *   |      |      | I                  |
| BEB. ALCOHOL.                         | *   |      |      | I                  |
| CERVEZA Y MALTA                       | *   |      |      | I                  |
| REFRESCOS                             | *   |      |      | I                  |
| TABACO                                | *   | *    |      | I                  |
| HILADOS Y TEJIDOS DE FIB. BLANDAS     | *   | *    |      | II                 |
| HIL. Y TEJIDOS DE FIB DURAS           | *   | *    |      | I                  |
| OTRAS IND. TEX.                       | *   |      |      | I                  |

CUADRO 5.1.1 PRONACIFE 1984-1988.

| RAMAS   | SIE | SIEX | SESI | NIVEL DE PRIORIDAD |
|---|-----|------|------|--------------------|
| VESTIDO   | *   | *    |      | I                  |
| CUERO Y CALZADO                                     | *   | *    |      | I                  |
| OTROS PRODUCTOS DE MADERA Y CORCHO                  | *   |      |      | I                  |
| MEDICAMENTOS  | *   |      |      | II                 |
| JABONES Y COSMETICOS                                | *   |      |      | I                  |
| MUEBLES MET.  | *   |      |      | I                  |
| ELECTRODOM.   | *   |      |      | I                  |
| ELECTRONICA DE CONSUMO                              |     |      | *    | I                  |
| EQUIPOS Y APARATOS ELEC                             | *   |      |      | I                  |
| VEHICULOS Y AUTOM PARA TRANSPORTE DE MENOS DE 10 P. |     |      | *    | I                  |

**BIENES DE CAPITAL.**

|                             |   |  |   |    |
|-----------------------------|---|--|---|----|
| PRODUC. METALICOS EST.      | * |  |   | I  |
| OTROS PRODUC. METALICOS     |   |  | * | I  |
| MAQUINARIA Y EQUIPO NO ELEC |   |  | * | I  |
| MAQ. Y AP. ELEC.            |   |  | * | I  |
| EQUIPOS DE ELEC. PROF.      |   |  | * | I  |
| TRACTORES                   | * |  |   | II |
| CARROCERIAS                 |   |  | * | I  |

CUADRO 5.1.1 PRONACIFE 1984-1988.

|                              |   |   |   |    |
|------------------------------|---|---|---|----|
| AUTOPARTES                   | * | * |   | II |
| CARROCERIAS Y PARTES DE TRAC |   |   | * | II |
| EQUIPO Y MAT. DE TRANSPORTE  |   |   | * | II |
| OTRAS IND. MANUFAC.          |   |   | * | I  |

INSUMOS DE AMPLIA DIFUSION

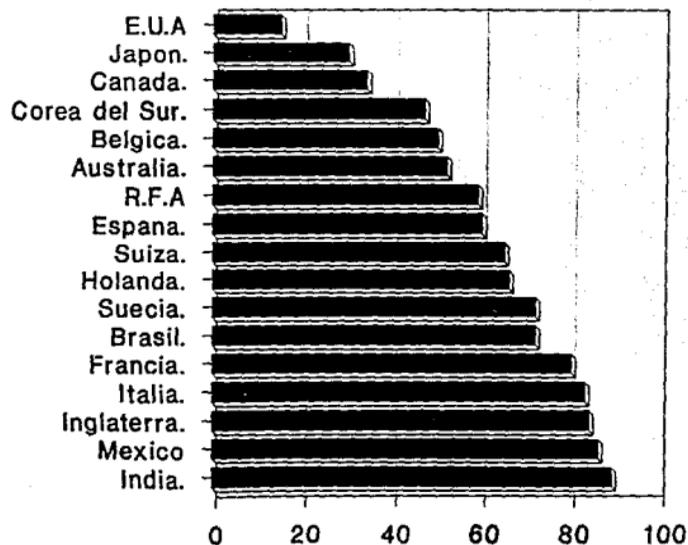
|                                |   |   |   |    |
|--------------------------------|---|---|---|----|
| MIELES INCRISTALIZAB.          | * | * |   | I  |
| ASERRADEROS, TRIPLAY Y TAB.    | * |   |   | I  |
| CELULOSA                       |   |   | * | I  |
| PAPEL Y CARTON                 | * |   |   | II |
| IMPRENTAS Y EDITORIALES        | * |   |   | I  |
| PETROLEO Y DER.                | * |   |   | II |
| PETROQUIMICA BASICA            |   |   | * | II |
| QUIM BASICA                    |   |   | * | I  |
| ABONOS Y FERT.                 |   |   | * | II |
| RESINAS SINT. Y FIB ARTIF.     |   |   | * | I  |
| FARMACOQUIM.                   |   |   | * | II |
| OTROS QUIM.                    |   |   | * | I  |
| PROD. DE HULE                  | * |   |   | I  |
| PLASTICOS                      | * |   |   | I  |
| VIDRIO                         | * | * |   | I  |
| CEMENTO                        | * |   |   | I  |
| PROD. A BASE DE MIN. NO METAL. | * |   |   | I  |

CUADRO 5.1.1 PRONACIFE 1984-1988.

|                                 |   |  |   |   |
|---------------------------------|---|--|---|---|
| IND. BASICAS DE<br>HIERRO Y AC. | * |  |   | I |
| IND. BASICAS DE<br>MET. NO FER. |   |  | * | I |

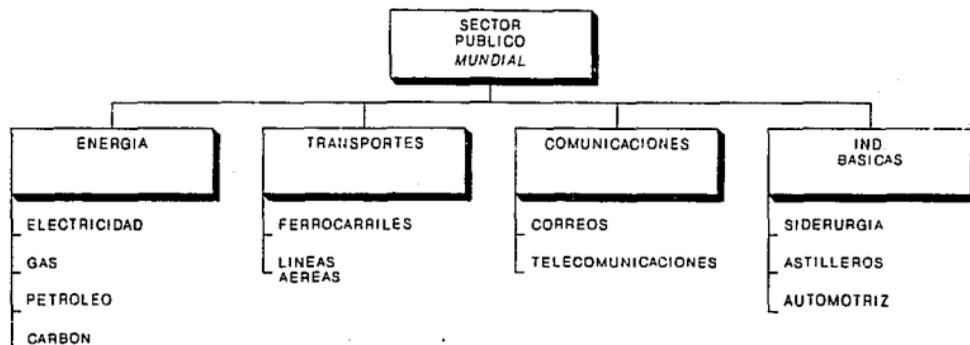
# IMPORTANCIA DEL SECTOR PUBLICO EN EL MUNDO 1980

indice de influencia estatal



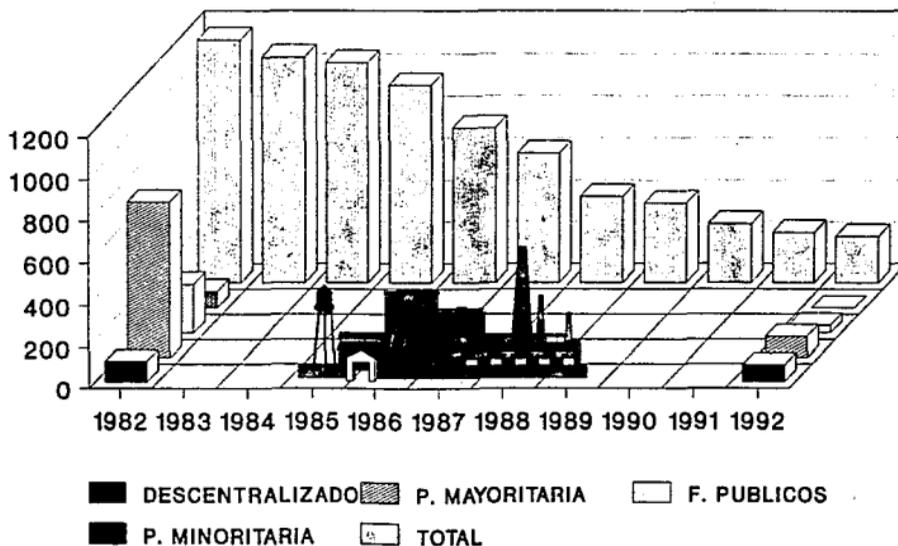
# SECTOR PUBLICO

## SECTORES INVOLUCRADOS EN 1980



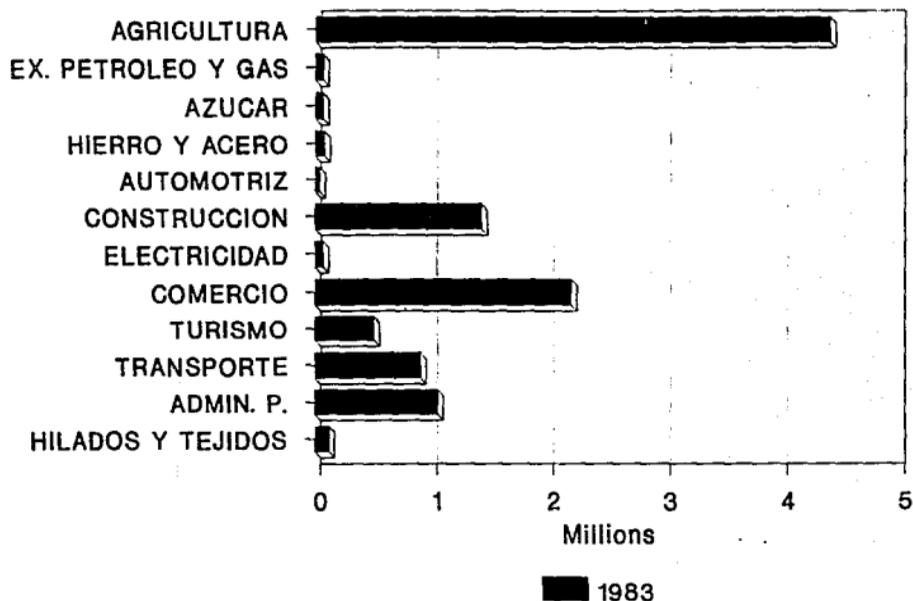
COPS

# EVOLUCION ANUAL DEL SECTOR PARAESTATAL 1982-1992



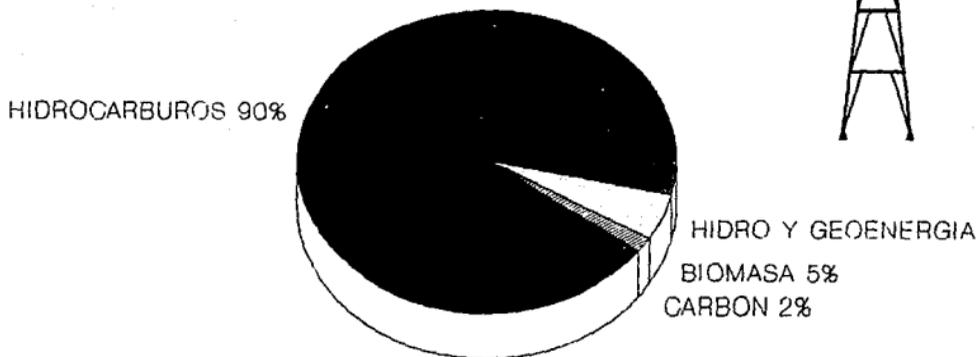
Hasta octubre de 1992

## PERSONAL OCUPADO SEGUN ACTIVIDADES ECONOMICAS 1980/1983



fuentes: cuenta p. 1985

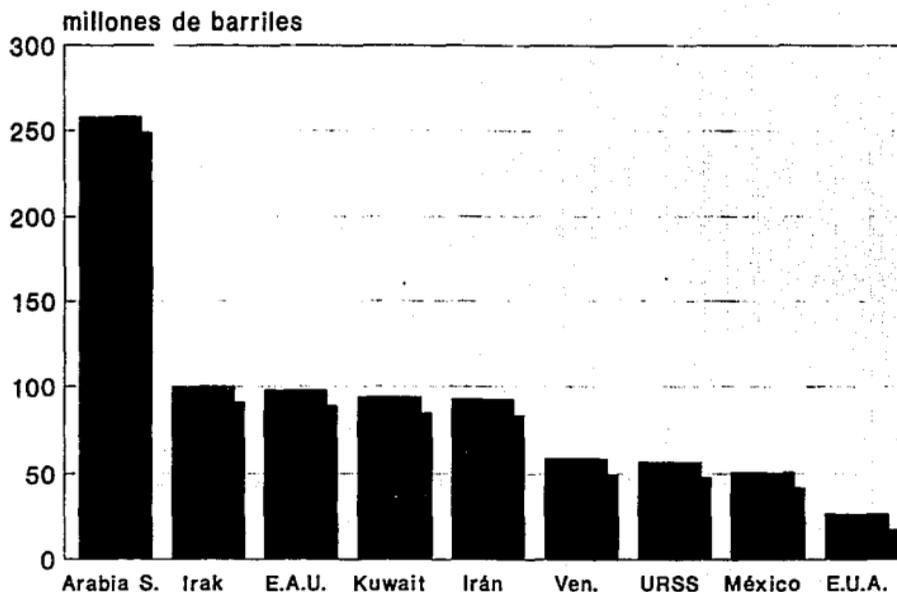
# PRODUCCION TOTAL DE ENERGIA 1990



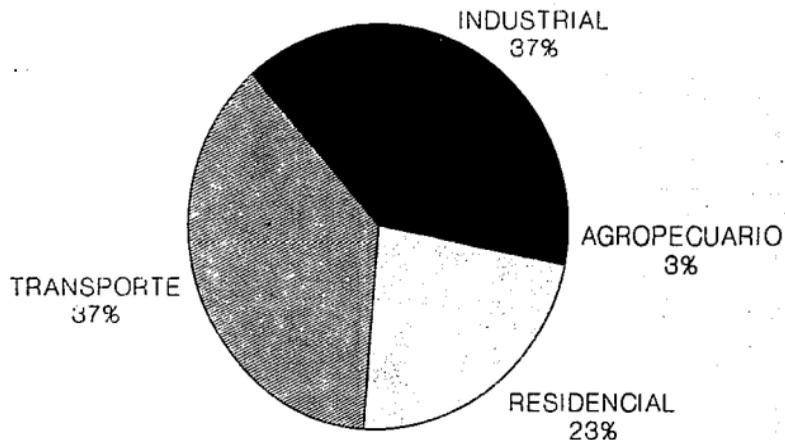
**la energia nuclear contribuyo con un 0.940%**

Fuente SEMIP Balance Nacional de Energia

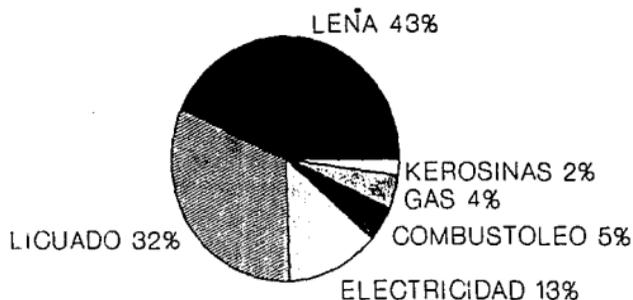
# Reservas probadas de petróleo principales países



# CONSUMO FINAL ENERGETICO POR SECTOR



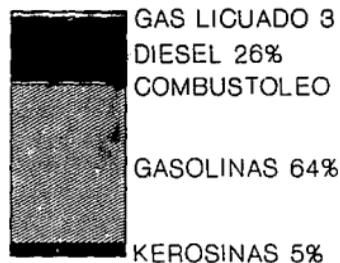
# TIPO DE ENERGETICO POR SECTOR 1990



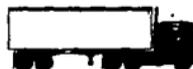
RESIDENCIAL



INCLUYE COMERCIO Y SERVICIO PUBLICO



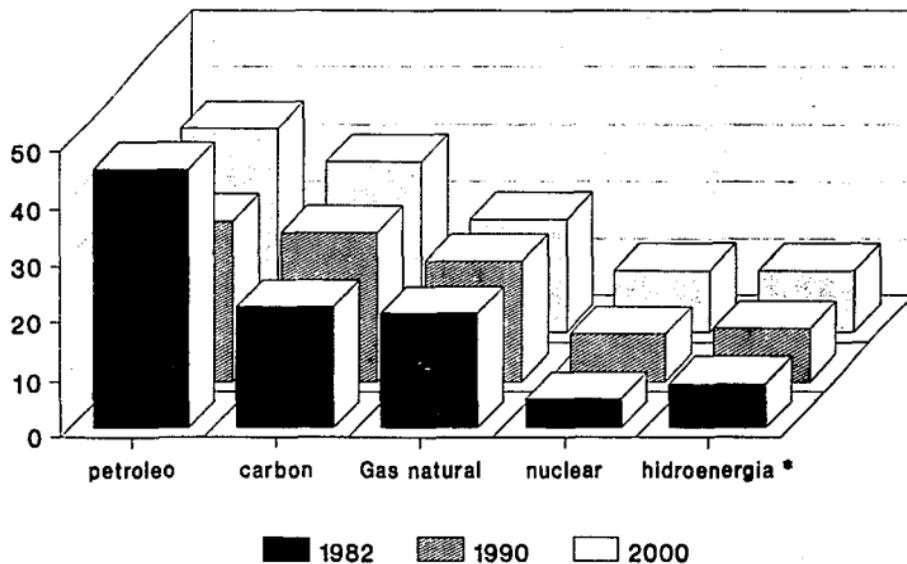
TRANSPORTE



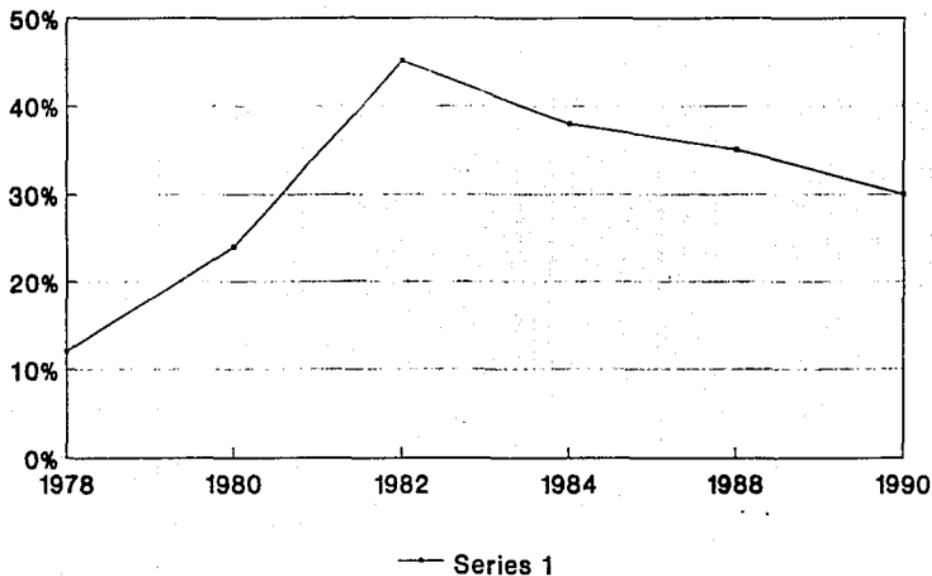
SEMIP

\*LA ELECTRICIDAD SOLO REPRESENTA EL 0.2%

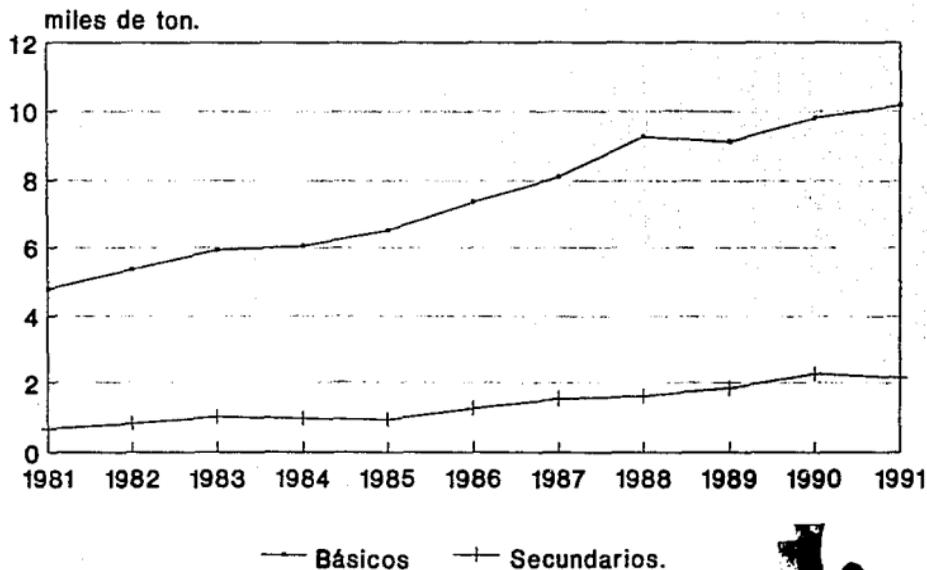
# Proyecciones del Balance energético mundial 1982-2000



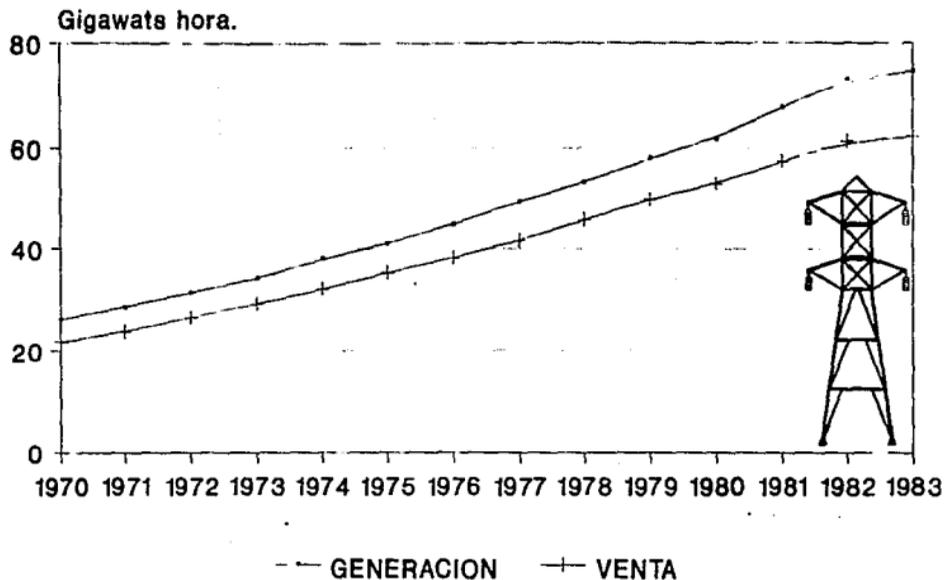
## contribucion petrolera a los ingresos presupuestales



# Elaboración de productos petroquímicos

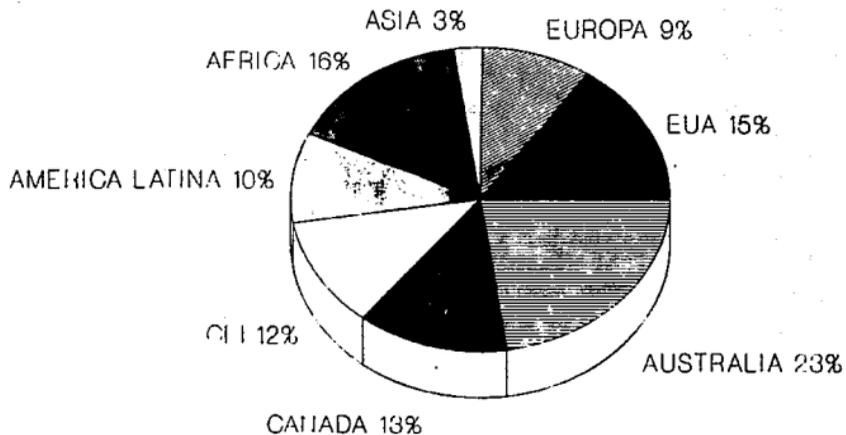


# GENERACION Y VENTA DE ENERGIA ELECTRICA 1970-1983

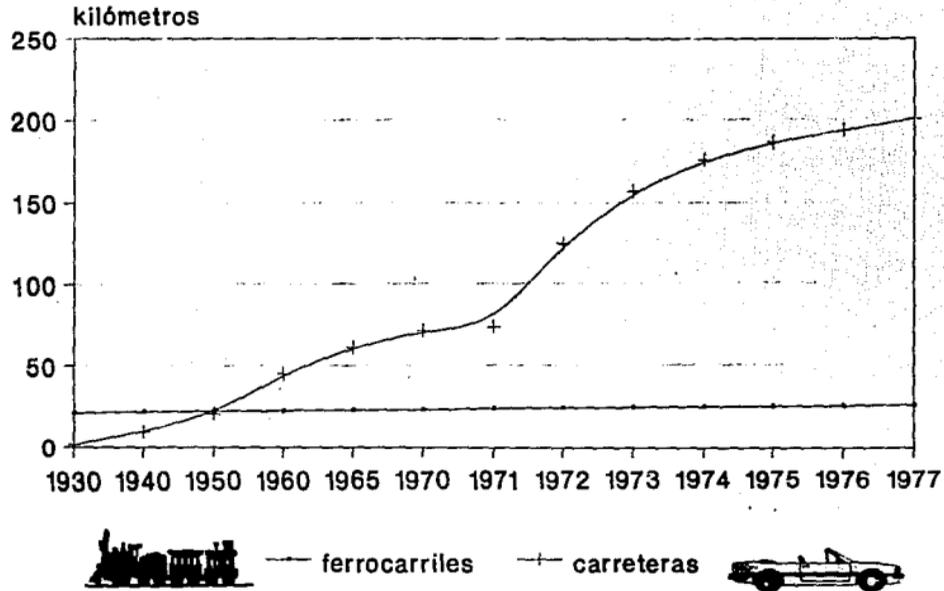


fuelle SPP.

# RESERVAS MUNDIALES DE URANIO

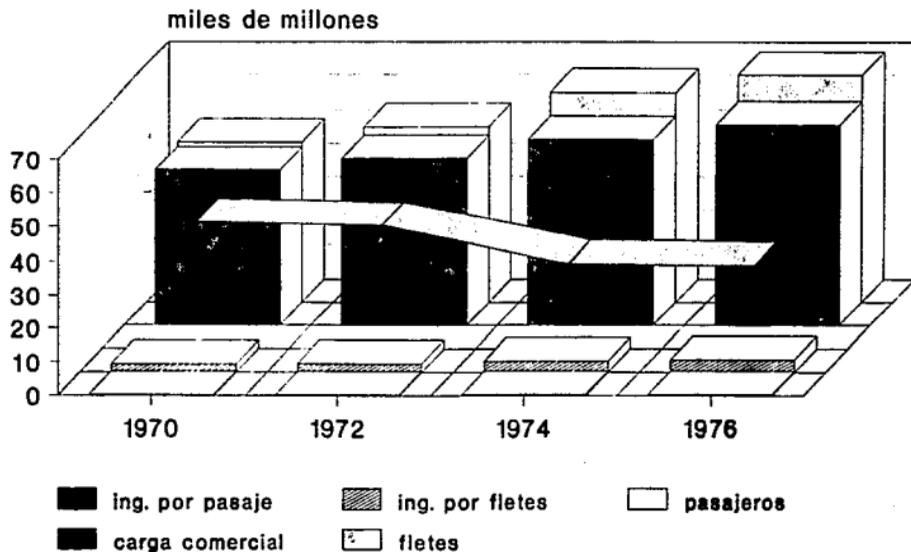


# Longitud de vías férreas y carreteras.

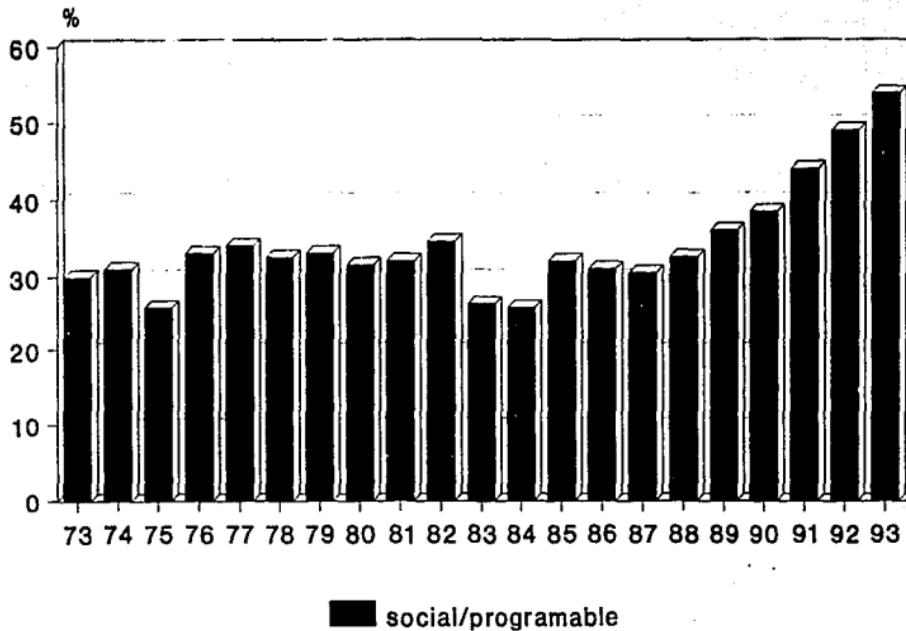


fuelle SPP 1979.

# Indicadores del Transporte Ferroviario Nacional.

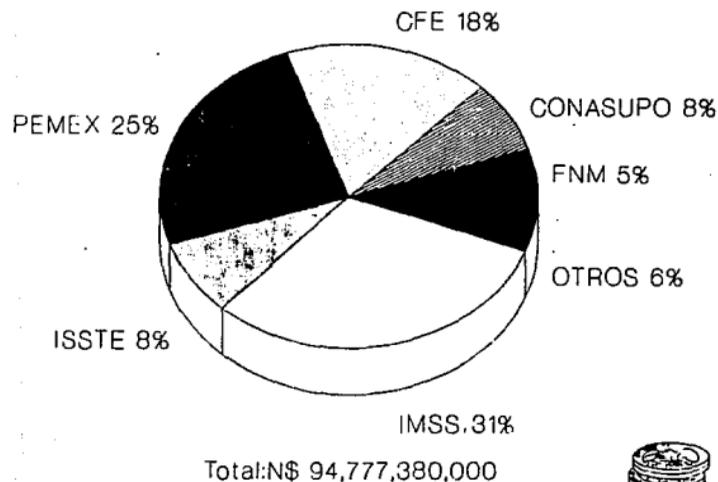


## EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL 1973-1993 GASTO SOCIAL/GASTO PROGRAMABLE



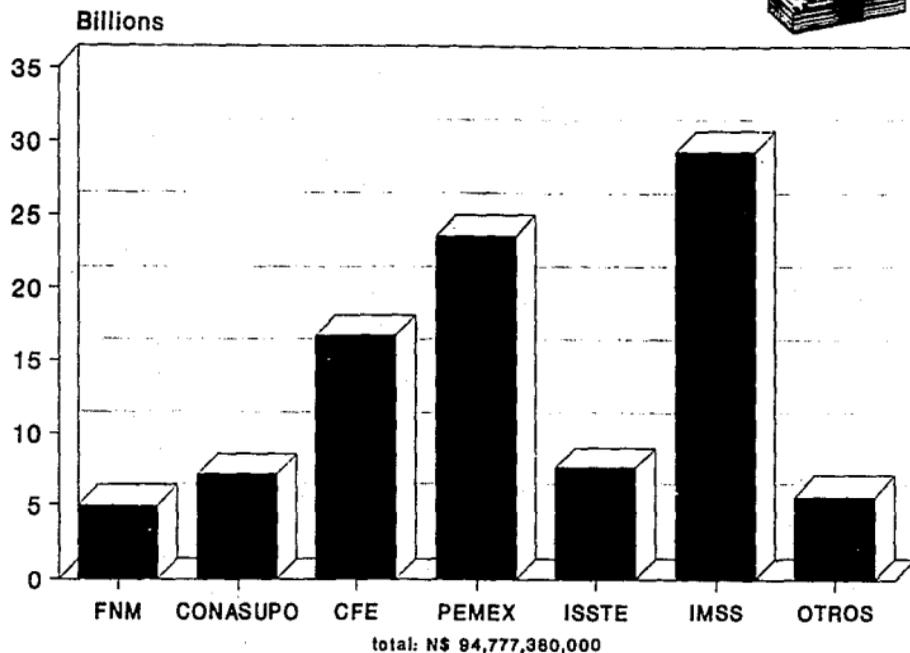
fuelle Cuenta P. y PEF 1993

## EROGACIONES CORRESPONDIENTES A LAS ENTIDADES PARAESTATALES 1993



fuelle LE 1993.

# EROGACIONES CORRESPONDIENTES A LAS ENTIDADES PARAESTATALES 1993



fuelle LE 1993.

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel  
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO  
Ed. Porrúa. México 1992.
- Aguilar M., Alonso y otros  
LA NACIONALIZACION DE LA BANCA  
Ed. Nuestro Tiempo. México 1985.
- Andrade Sánchez, Eduardo  
TEORIA GENERAL DEL ESTADO  
Ed. Harla. México 1987.
- Carrillo Flores, Antonio  
LA ECONOMIA Y LOS DERECHOS DEL HOMBRE  
Ed. Cultura. S.A. México 1952
- Cosío Villegas Daniel y otros  
HISTORIA MINIMA DE MEXICO  
Ed. El Colegio de México. México 1983.
- De la Madrid H. Miguel EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO  
México 1983. Tomo II.
- EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ECONOMIA MEXICANA  
Ed. UNAM. México 1992.
- ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
Ed. Porrúa. México 1982.
- Faya Viesca, Jacinto  
RECTORIA DE ESTADO Y ECONOMIA MIXTA  
Ed. Porrúa. México 1987.
- García Maynez, Eduardo  
LOGICA DEL CONCEPTO JURIDICO  
Ed. FCE. México 1959.
- Garrido Falla, Ignacio  
TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO II.  
Instituto de Estudios Politicos. Madrid. 1962
- LAS TRANSFORMACIONES DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO  
Instituto de Estudios Politicos. Madrid 1962.
- Gómez Granillo, Moisés  
BREVE HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONOMICAS  
Ed. Esfinge. México 1988.
- Hobhouse L. T.  
LIBERALISMO  
Ed. FCE. México 1987.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas  
LA CONSTITUCION MEXICANA: RECTORIA DE ESTADO Y ECONOMIA MIXTA. Ed. Porrúa. México 1985.
- Lewis W., Arthur  
TEORIA Y PLANIFICACION ECONOMICA  
Ed. UNAM, México 1989.
- Martner, Gonzalo  
INTRODUCCION A LAS ECONOMIAS DEL TERCER MUNDO  
Ed. Nueva Imagen. México 1982.
- Marx, Carlos y Federico Engels  
OBRAS ESCOGIDAS  
Ed. Progreso. Moscú 1978.
- Myrdal, G  
EL ESTADO DEL FUTURO  
Ed. FCE. México 1971.

## BIBLIOGRAFIA

- Nilson Holanda, Antonio  
EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS DE  
LA PLANIFICACION EN AMERICA  
LATINA  
Ed. Siglo XXI. México 1974.
- Omar Guerrero  
LA TEORIA DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA  
Ed. harla. México 1986.
- Ortega Blake, J. Arturo  
DICCIONARIO DE PLANEACION Y  
PLANIFICACION.  
Ed. Edicol. México 1982.
- Pazos, Luis  
LA ESTATIZACION DE LA BANCA.  
Ed. Diana. México 1982.
- Rabasa, Emilio  
LA INTERVENCION DEL ESTADO  
EN EL CREDITO.  
Tesis profesional, UNAM 1948.
- Ripert ASPECTOS JURIDICOS DEL  
CAPITALISMO MODERNO.  
Ed. Bosch, Barcelona 1970.
- Ruiz Massieu, José F. y Diego Valadés  
NUEVO DERECHO  
CONSTITUCIONAL MEXICANO  
Ed. Porrúa. México 1983.
- Salinas de Gortari, Carlos  
LA INDUCCION EN EL SISTEMA  
NACIONAL DE PLANEACION EN  
MEXICO  
SPP. México 1981.
- Stanley J. Stein y Bárbara H. Stein  
LA HERENCIA COLONIAL DE  
AMERICA LATINA.  
Ed. Siglo XXI. México 1987.
- Tena Ramirez, Felipe  
LEYES FUNDAMENTALES DE  
MEXICO  
Ed. Porrúa. México 1908-1989.
- Tilmans, Evers  
EL ESTADO EN LA PERIFERIA  
CAPITALISTA  
Ed. Siglo XXI. México 1979.
- Tivey, Leonard  
EL ESTADO NACION  
Ed. Peninsula. Barcelona 1987.
- Witker, Jorge  
CURSO DE DERECHO ECONOMICO  
Ed. UNAM. México 1989.

## DEBATES PARLAMENTARIOS

- Cámara de Diputados del Congreso de la  
Unión MEXICO A TRAVES DE SUS  
CONSTITUCIONES  
Tomo V. 1985.
- Diario de los Debates. Cámara de  
Diputados. diciembre 18 de 1965.
- Comparecencia del c.p. Francisco rojas  
Gutierrez ante la Cámara de Diputados.  
7 de julio de 1992.
- Comparecencia del Secretario de  
Comunicaciones y Transportes Andrés  
Caso Lombardo ante la Cámara de  
Diputados. 21 de diciembre de 1990

## BIBLIOGRAFIA

### LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reformas constitucionales al artículo 28 constitucional, párrafo 5º.  
D.O. 27-junio-1990
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.  
D.O. 16-julio-1992
- Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
- Presupuestos de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1993.  
D.O. 18-diciembre-1992.
- Programa Nacional de Financiamiento Industrial y Comercio exterior.  
D.O. 13-agosto-1984.
- Ley del servicio Público de Energía Eléctrica.  
D.O.23-diciembre-1992.
- Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en materia de Autoabastecimiento.  
D.O. 31-mayo-1991.
- Ley de Vías generales de Comunicación.  
D.O
- Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México.  
D.O. 14-enero-1985.
- Acuerdo que expropia por causa de utilidad pública los bienes pertenecientes a las empresas Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. D.O. 24-junio-1937.
- Ley del Servicio Postal Mexicano.  
D.O. 24-diciembre-1986.
- Ley Orgánica del Banco de México.  
D. O. 31-diciembre-1984.
- Ley Minera.  
D.O. 26-junio-1992.
- Ley Federal de Competencia Económica.  
D.O. 24-diciembre-1992.
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia Nuclear.  
D.O. 4-febrero-1992.
- Semblanza de la legislación nuclear mexicana.  
SEMIP 1984.
- Resolución que clasifica los productos petroquímicos que se indican dentro de la petroquímica básica o secundaria.  
D.O. 17-agosto-1992.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte.  
SECOFI 1992.

### OBRAS DE CONSULTA

- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I.
- Enciclopedia Jurídica Omeba. TomoXX.

## BIBLIOGRAFIA

### INFORMACION ESTADISTICA Y HEMEROGRAFICA

- Anuario estadístico PEMEX 1992.
- Informe anual de Labores y memoria de labores PEMEX 1992.
- BP. Statistical review of world energy 1992.
- World Energy Outlook. 1992.
- El Petróleo en el Mundo. mayo-junio y julio-agosto de 1992.
- Revista Examen. N° 35, abril de 1992.p.16